

Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize

Peichl, Andreas; Bonin, Holger; Stichnoth, Holger; Bierbrauer, Felix; Blömer, Maximilian; Dolls, Mathias; Hansen, Emanuel; Hebsaker, Michael; Necker, Sarah; Pannier, Manuel; Petkov, Boyan; Windsteiger, Lisa; Fuest, Clemens; Immervoll, Herwig; Lenze, Anne; Schöb, Ronnie; Siegloch, Sebastian; Werding, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Peichl, A., Bonin, H., Stichnoth, H., Bierbrauer, F., Blömer, M., Dolls, M., ... Werding, M. (2023). *Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB629). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-92177-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 629

Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize

Dezember 2023

ISSN 0174-4992

Forschungsbericht

Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize

ifo Institut
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.
Poschingerstraße 5
81679 München



ZEW –
Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
L 7, 1
68161 Mannheim



Autorinnen und Autoren:

Prof. Dr. Andreas Peichl (Projektleiter)
Prof. Dr. Holger Bonin (stellvertretender Projektleiter)
Prof. Dr. Holger Stichnoth (stellvertretender Projektleiter)
Prof. Dr. Felix Bierbrauer
Dr. Maximilian Blömer
Dr. Mathias Dolls
Prof. Dr. Emanuel Hansen
Michael Hebsaker
Prof. Dr. Sarah Necker
Manuel Pannier
Boyan Petkov
Prof. Dr. Lisa Windsteiger

Unter Mitarbeit von:

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Herwig Immervoll, Prof. Dr. Anne Lenze, Prof. Dr. Ronnie Schöb,
Prof. Dr. Sebastian Sieglöcher, Prof. Dr. Martin Werding

Dezember 2023

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag die Erwerbstätigenfreibeträge für die Beziehenden von Grundsicherungsleistungen so verändern, dass die Erwerbsanreize gestärkt und die im Status quo teils vorhandenen sehr hohen Transferentzugsraten vermieden werden. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens erfolgte zunächst eine Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System, bevor ein Reformvorschlag in einem iterativen Prozess entwickelt wurde. Hierfür wurde eine große Anzahl von unterschiedlichen Varianten einer Neugestaltung der Transferentzugsraten hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Arbeitsangebot und ihrer fiskalischen Effekte evaluiert. Als Benchmark für die parallel mit den verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodellen von ifo und ZEW durchgeführten Berechnungen dient der durch den Rechtsstand zum 1. Juli 2023 in Kombination mit einer Umsetzung der Kindergrundsicherung gemäß dem Gesetzentwurf definierte „Status quo“. Die verschiedenen Varianten wurden hinsichtlich ihrer Wirkungen miteinander verglichen und am Ende eine Grundvariante als präferierte Variante festgelegt. Ausgehend von dieser Grundvariante wurden weitergehende Reformelemente analysiert. Es zeigt sich, dass die vorgeschlagene Reformvariante das Arbeitsangebot erhöht, keine Bedarfsgemeinschaft gegenüber dem Status quo schlechterstellt und – unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen – auch selbstfinanzierend ist. Die Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung zeigen, dass eine solche Reform auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern dürften die politökonomischen Hürden bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes verhältnismäßig einfach zu überwinden sein.

Abstract

According to the coalition agreement, the federal government would like to change the employment allowances for recipients of basic security benefits in such a way that the incentives to work are strengthened and the very high transfer withdrawal rates that exist in the status quo are avoided. As part of this research project, the incentives to work in the current system were first analyzed before a reform proposal was developed in an iterative process. For this purpose, a large number of different variants of a redesign of the transfer withdrawal rates were evaluated with regard to their effects on the labor supply and their fiscal effects. The "status quo" defined by the legal status as of July 1, 2023 in combination with the implementation of the basic child protection in accordance with the draft law serves as a benchmark for the calculations carried out in parallel with the behavior-based microsimulation models of ifo and ZEW. The different variants were compared with each other in terms of their effects and, in the end, a basic variant was determined as the preferred variant. Further reform elements were analyzed on the basis of this basic variant. It was found that the proposed reform variant increases the supply of work, does not disadvantage any benefit community compared to the status quo and - taking into account behavioral adjustments - is also self-financing. The results of a population-representative survey show that such a reform would meet with broad acceptance among the population. In this respect, the political-economic hurdles in implementing the proposed reform approach should be relatively easy to overcome.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	10
Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	16
Zusammenfassung	19
1. Einleitung	24
1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	25
1.2 Ein Reformvorschlag	26
2. Durchführung und Methode	27
2.1 Forschungsdesign	27
2.1.1 Optimalsteuertheoretische Überlegungen	28
2.1.2 Ex-ante-Simulationsrechnungen mit Mikrosimulationsmodellen	29
2.1.3 Bevölkerungsrepräsentative Befragung	29
2.1.3.1 Befragung zur Akzeptanz von Reformen	29
2.1.3.2 Befragung zu Arbeitsangebotsreaktionen	30
2.1.3.3 Design der Befragung	30
2.1.4 Expert:innenbasierte Bewertungen	30
2.2 Steuer-Transfer-Simulation: Module und Daten	31
2.2.1 Einleitung	31
2.2.2 Module	32
2.2.2.1 Steuer-Transfer-Modul	32
2.2.2.2 Morgen-danach-Modul	34
2.2.2.3 Verhaltensmodul (Arbeitsangebot und Inanspruchnahme)	34
2.2.3 Daten	36
2.2.4 Benchmarking fiskalischer Aggregate	36

3.	Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Status quo)	37
3.1	Überblick	37
3.2	Bürgergeld und Erwerbstätigenfreibeträge	38
3.3	Wohngeld	39
3.4	Verfügbares Einkommen und effektive Grenzbelastung	41
3.5	Kinderzuschlag	44
3.5.1	Paar mit einem Kind	44
3.5.2	Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind	47
3.6	Geplante Kindergrundsicherung (gemäß Gesetzentwurf vom 27.09.2023)	49
3.6.1	Inhalte der Reform	49
3.6.2	Wirkungen auf die verfügbaren Einkommen und effektiven Grenzbelastungen	51
3.7	Zwischenfazit	57
4.	Optimalsteuertheoretische Überlegungen zur Entwicklung eines Reformvorschlags	60
4.1	Theoretische Grundlagen	60
4.2	Die revenue function	62
4.3	Ineffizienzen	63
4.4	Kleine und große Reformen	64
4.5	Betrachtung von Teilgruppen	65
4.6	Analyse des deutschen Steuer- und Transfersystems	65
4.7	Revenue functions für das deutsche Steuer- und Transfersystem	70
4.8	Entwicklung von Reformvorschlägen	74
5.	Reform der Transferentzugsraten: Akzeptanz der Bevölkerung und Reaktionen auf das Arbeitsangebot	78
5.1	Umfragedesign	78
5.1.1	Aufbau der Umfrage	78
5.1.2	Akzeptanz von Reformszenarien	79

5.1.3	Gewünschte Anpassung des Arbeitsangebots bei Lohnänderungen	82
5.1.4	Soziodemografische Merkmale und Einstellungen	83
5.2	Empirische Strategie	83
5.2.1	Akzeptanz von Reformszenarien	83
5.2.1.1	Regressionsanalysen: Bedeutung der Ausprägungen der Attribute	83
5.2.1.2	Partielle Korrelationen: relative Wichtigkeit der Attribute	84
5.2.2	Elastizität des Arbeitsangebots	84
5.3	Ergebnisse Reformakzeptanz	85
5.3.1	Reformakzeptanz durch die Bevölkerung: Inputversion	85
5.3.2	Relative Wichtigkeit der Attribute: Inputversion	87
5.3.3	Reformakzeptanz durch die Bevölkerung: Outputversion	87
5.3.4	Heterogenität: Inputversion	89
5.3.5	Relative Wichtigkeit der Attribute: Outputversion	92
5.3.6	Heterogenität: Outputversion	92
5.3.7	Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse	95
5.4	Ergebnisse Arbeitsangebotselastizitäten	96
6.	Reformvorschlag	98
6.1	Übersicht über die bewerteten Reformvarianten	98
6.2	Auswahl des präferierten Reformansatzes	99
6.3	Präferierter Reformansatz: Grundvariante	101
6.4	Präferierter Reformansatz: alternative Varianten	108
6.5	Vorgeschlagene Reformvarianten im Vergleich	113
6.6	Fazit	123
7.	Literaturverzeichnis	124
8.	Anhang	127
8.1	Anhang A: Kapitel 3: Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Status quo)	127

8.2	Anhang B: Kapitel 5: Reform der Transferenzugsraten: Akzeptanz der Bevölkerung und Reaktionen auf das Arbeitsangebot	134
8.2.1	Reformakzeptanz: Robustnesschecks	134
8.2.2	Reformakzeptanz Inputversion: Heterogenität nach demographischen Merkmalen	137
8.2.3	Reformakzeptanz Inputversion: Weitere Heterogenitätsanalysen	153
8.2.4	Reformakzeptanz Outputversion: Heterogenität nach demographischen Merkmalen	162
8.2.5	Reformakzeptanz Outputversion: Weitere Heterogenitätsanalysen	177
8.3	Anhang C: Kapitel 6: Ergänzende Tabellen und Abbildungen zum Reformvorschlag	186
8.3.1	Zentrale Simulationsergebnisse für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten	186
8.3.2	Grafiken und Tabellen zu Budgetverläufen	190
8.3.2.1	Single-Haushalt	190
8.3.2.2	Ehepaar ohne Kinder	192
8.3.2.3	Alleinerziehend, zwei Kinder	194
8.3.2.4	Ehepaar, zwei Kinder	197

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Ergebnisse der Mikrosimulationsmodelle und korrespondierende Vergleichsgrößen gemäß amtlichen Datenquellen	36
Tabelle 2	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz „Inputs“	86
Tabelle 3	Relative Wichtigkeit der Attribute (partielle Korrelation) „Inputs“	87
Tabelle 4	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz „Outputs“	88
Tabelle 5	Relative Wichtigkeit der Attribute (partielle Korrelation), Outputversion	92
Tabelle 6	Schätzungen der durchschnittlichen Arbeitsangebotselastizität unter Verwendung verschiedener Sample-Restriktionen	96
Tabelle 7	Schätzung der durchschnittlichen Arbeitsangebotselastizität für verschiedene Subgruppen, Heterogenität nach Treatment-Gruppen (+5 %, -5 %, +10 % und -10 % Nettolohnänderung)	97
Tabelle 8	Arbeitsangebotswirkungen der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000	107
Tabelle 9	Arbeitsangebotswirkungen bei beschränkter Umsetzung der vorgeschlagenen Reform in Kombination mit einer Anrechnungsrate der Elterneinkommen bei der Kindergrundsicherung von 25 % nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000	113
Tabelle 10	Fiskalische Effekte der präferierten Reform nach Umsetzungsvariante, Aufteilung nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien sowie nach Gebietskörperschaften, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr	115
Tabelle 11	Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug nach Umsetzungsvariante des präferierten Reformansatzes in 1.000	118
Tabelle 12	Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Reformvariante und Haushaltstyp, in % des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo	120
Tabelle 13	Wirkungen des präferierten Reformansatzes für verschiedene Varianten der Umsetzung auf globale Armuts- und Ungleichheitsmaße	121
Tabelle 14	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz, Inputversion, Robustnesscheck	135
Tabelle 15	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz, Outputversion, Robustnesscheck	136
Tabelle 16	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Geschlecht (Interaktionsregression)	137
Tabelle 17	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Alter (Interaktionsregression)	139

Tabelle 18	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Bildungsabschluss (Interaktionsregression)	141
Tabelle 19	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Haushaltseinkommen in 100 EUR-Schritten (Interaktionsregression)	143
Tabelle 20	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Heiratsstatus (Interaktionsregression)	145
Tabelle 21	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Kinderstatus (Interaktionsregression)	147
Tabelle 22	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Ost-/Westdeutschland (Interaktionsregression)	149
Tabelle 23	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Migrationshintergrund (Interaktionsregression)	151
Tabelle 24	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich politischer Orientierung (Interaktionsregression)	154
Tabelle 25	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Geschlecht (Interaktionsregression)	162
Tabelle 26	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Alter (Interaktionsregression)	164
Tabelle 27	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Bildungsabschluss (Interaktionsregression)	166
Tabelle 28	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Haushaltseinkommen in 100 EUR-Schritten (Interaktionsregression)	168
Tabelle 29	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Heiratsstatus (Interaktionsregression)	170
Tabelle 30	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Anzahl der Kinder im HH (Interaktionsregression)	172
Tabelle 31	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Ost-/Westdeutschland (Interaktionsregression)	174
Tabelle 32	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Migrationshintergrund (Interaktionsregression)	176

Tabelle 33	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich politischer Orientierung (Interaktionsregression)	178
Tabelle 34	Arbeitsangebotswirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000	186
Tabelle 35	Fiskalische Effekte der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr	187
Tabelle 36	Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten, in 1.000	188
Tabelle 37	Wirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten auf Armuts- und Ungleichheitsmaße	189
Tabelle 38	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt	190
Tabelle 39	EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt	191
Tabelle 40	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	192
Tabelle 41	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	193
Tabelle 42	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder	194
Tabelle 43	EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder	195
Tabelle 44	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder	196
Tabelle 45	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	197
Tabelle 46	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	198
Tabelle 47	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	199

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Modellierte Elemente in den Steuer-Transfer-Modulen der Mikrosimulationsmodelle von ifo und ZEW	33
Abbildung 2	Einkommenskonzepte bei Bürgergeld und Wohngeld (Alleinstehenden-Haushalt)	41
Abbildung 3	Alleinstehenden-Haushalt: verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Rechtsstand Juli 2023	42
Abbildung 4	Alleinstehenden-Haushalt: effektive Grenzbelastung (EMTR), Rechtsstand Juli 2023	43
Abbildung 5	Paar mit einem Kind: verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Rechtsstand Juli 2023	45
Abbildung 6	Paar mit einem Kind: effektive Grenzbelastung (EMTR), Rechtsstand Juli 2023	47
Abbildung 7	Alleinerziehende(r) mit einem Kind: verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Rechtsstand Juli 2023	48
Abbildung 8	Alleinerziehende(r) mit einem Kind: effektive Grenzbelastung (EMTR), Rechtsstand Juli 2023	49
Abbildung 9	Paar mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und effektive Grenzbelastung, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung	52
Abbildung 10	Paar mit einem Kind: verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Alter des Kindes, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung	53
Abbildung 11	Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und effektive Grenzbelastung, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung	54
Abbildung 12	Alleinerziehende mit einem Kind: verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Alter des Kindes, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung	56
Abbildung 13	Grenz- und Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer- u. Transfersystem	66
Abbildung 14	Grenzbelastungen nach Transferbezug und -abschmelzung	69
Abbildung 15	Revenue functions für das deutsche Steuer- u. Transfersystem	71
Abbildung 16	Grenzbelastungen vor und nach einer möglichen Reform des Transfersystems	76
Abbildung 17	Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld	100
Abbildung 18	Präferierter Reformansatz: verfügbares Einkommen der Bedarfsgemeinschaft in Euro pro Monat bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten	102
Abbildung 19	Präferierter Reformansatz: Komponenten des verfügbaren Einkommens bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten	104

Abbildung 20	Präferierter Reformansatz: effektive marginale Gesamtbelastung bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten	105
Abbildung 21	Effektive marginale Gesamtbelastung des Haushaltsbruttoeinkommens nach vorgeschlagener beschränkter Reform der Transferentzugsraten beim Bürgergeld in Kombination mit einer Anrechnungsrate von 25 % bezogen auf das Elterneinkommen beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung	111
Abbildung 22	Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze und verschiedener Varianten des präferierten Ansatzes für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld	114
Abbildung 23	Alleinstehenden-Haushalt: verfügbares Einkommen, Rechtsstand 2022, Juli 2023 und Kindergrundsicherung	127
Abbildung 24	Paar mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Kindergrundsicherung	128
Abbildung 25	Paar mit einem Kind (7 Jahre): effektive Grenzbelastung (EMTR), Kindergrundsicherung	129
Abbildung 26	Paar mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen, Rechtsstand 2022, Juli 2023 und Kindergrundsicherung	130
Abbildung 27	Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Kindergrundsicherung	131
Abbildung 28	Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): effektive Grenzbelastung (EMTR), Kindergrundsicherung	132
Abbildung 29	Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen, Rechtsstand 2022, Juli 2023 und Kindergrundsicherung	133
Abbildung 30	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Vergleich der Koeffizienten nach politischer Orientierung (Split Sample)	156
Abbildung 31	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Split Sample)	159
Abbildung 32	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Interaktionsregression)	160
Abbildung 33	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Vergleich der Koeffizienten nach politischer Orientierung (Split Sample)	180
Abbildung 34	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Split Sample)	183
Abbildung 35	Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Interaktionsregression)	184
Abbildung 36	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt	190

Abbildung 37	EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt	191
Abbildung 38	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	192
Abbildung 39	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33	193
Abbildung 40	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder	194
Abbildung 41	EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder	195
Abbildung 42	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder	196
Abbildung 43	EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	197
Abbildung 44	EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	198
Abbildung 45	EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33	199

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEARCTR	American Economic Association's registry for randomized controlled trials
ALG	Arbeitslosengeld
AMCE	Durchschnittlicher marginaler Komponenteneffekt (average marginal component effect)
AN	Arbeitnehmer:innen
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BG	Bürgergeld
BG	Bedarfsgemeinschaft (in Kapitel 4.5)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT	Bundestag
BuT	Bildungs- und Teilhabepaket
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvL	Beschlussverfahren beim Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
Ca.	circa
d.h.	das heißt
Dr.	Doktor:in
EK	Einkommen
EMTR	Effektive Grenzbelastung (effective marginal tax rate)
EST	Einkommensteuer
et al.	et alii
etc.	et cetera

EviSTA	Evaluationsmodell für integrierte Steuer- und Transferpolitik-Analysen
Ex5 p	Präferierter Reformansatz, Grundvariante
Ex6 8 p. p. Pp K25	Präferierter Reformansatz, Alternative Variante
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
h	Stunden
HH	Haushalt
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
JC	Jobcenter
(50) k	1000
KdU	Kosten der Unterkunft
KGS	Kindergrundsicherung
KiZ	Kinderzuschlag
LMU	Ludwig-Maximilians-Universität München
LSE	Arbeitsangebotselastizität (labour supply elasticity)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MSM	Mikrosimulationsmodell
Netto	Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen
OLS	Kleinste Quadrate-Methode (ordinary least squares)
Prof.	Professor:in
RS	Rechtsstand
r(y)	revenue function
SGB	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Sozialgesetzbuch

SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
Soli	Solidaritätszuschlag
SQ	Status quo
SV	Sozialversicherungsbeiträge
TFE	Transferenzugsrate
UV	Unterhaltsvorschuss
Verf. EK	Verfügbares Einkommen
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Wiss.	wissenschaftlicher
WoG	Wohngeld
z.B.	zum Beispiel
ZB	Zusatzbetrag
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

Zusammenfassung

Die Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag die Erwerbstätigenfreibeträge für die Bezieher:innen von Leistungen der sozialen Grundsicherung so verändern, dass die Arbeitsangebotsanreize gestärkt und die im Status quo vorhandenen teils sehr hohen effektiven Grenzbelastungen vermieden werden. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens sollten Eckpunkte für eine mögliche Reform der Erwerbstätigenfreibeträge entwickelt werden. Hierbei waren nicht nur Veränderungen bei den Transferentzugsraten im Bürgergeld in den Blick zu nehmen, sondern das Gesamtsystem der sozialen Grundsicherungsleistungen inklusive der Interaktion mit Einkommensteuer und Sozialabgaben im Bereich der Minijobs und des Übergangsbereichs.

Das Forschungsvorhaben bestand aus zwei aufeinander aufbauenden Teilen:

- 1. Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung.**
- 2. Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag der Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld und weiteren Sozialleistungen.**

Die Entwicklung von Reformoptionen erfolgte unter Berücksichtigung von Hauptzielen (finanzielle Besserstellung von erwerbstätigen Bezieher:innen von Grundsicherungsleistungen; Stärkung der Erwerbsanreize; Vermeidung von effektiven Grenzbelastungen über 100 %; Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) und Nebenzielen (keine Verschlechterung der Arbeitsmarktpartizipation sowie des Erwerbsvolumens; bessere Gleichstellung von Frauen, Alleinerziehenden und Personen mit besonderen Einschränkungen; Effizienz im Sinne einer möglichst günstigen Nutzen-Kosten-Relation; hohe Transparenz, leichte Verständlichkeit und administrative Einfachheit; hohe gesellschaftliche Akzeptanz).

Zur Bearbeitung der beiden Teile des Forschungsvorhabens – Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System und Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag – wurden unterschiedliche Methoden verwendet. In beiden Teilen kamen Mikrosimulationsmodelle zum Einsatz. Für die Entwicklung und Evaluation des Reformvorschlags wurden zusätzlich noch die Empfehlungen einer Expert:innengruppe, ein optimalsteuertheoretischer Ansatz (Bierbrauer et al. 2023) sowie eine bevölkerungsrepräsentative Befragung genutzt.

Im ersten Teil des Forschungsvorhabens wurden die Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung untersucht. Als Status quo wurde im Rahmen dieses Vorhabens der Rechtsstand Oktober 2023 betrachtet, ergänzt durch die geplante Kindergrundsicherung (gemäß Gesetzentwurf vom 27.09.2023). Dabei ist anzumerken, dass sich dieser Status quo durch eine Reihe von Reformen beim Kinderzuschlag, Wohngeld (Plus), Bürgergeld (insb. erhöhte Erwerbstätigenfreibeträge im Bereich zwischen 521 und 1.000 Euro monatlichem Erwerbseinkommen seit Juli 2023) und durch die geplante Kindergrundsicherung erheblich vom Rechtsstand der Jahre 2017 bis 2019 unterscheidet. Analysen auf der Basis des damaligen Rechtsstandes, beispielsweise durch das ifo Institut (Blömer et al. 2019), das IAB (Bruckmeier et al. 2018) oder Schöb (2020), können daher nicht 1:1 auf das heutige System übertragen werden.

Die Analyse der Erwerbsanreize im Status quo lieferte mehrere zentrale Befunde:

Erstens weist das aktuelle System der sozialen Sicherung eine hohe Komplexität und eine geringe Transparenz auf. Diese Komplexität folgt zunächst schon daraus, dass die Grundsicherung die Bedarfe der Haushalte absichern soll, welche unter anderem von der Haushaltskonstellation (Paarhaushalte oder Haushalte mit einem Erwachsenen), der Anzahl und dem Alter der Kinder, dem Erwerbseinkommen und (bei Paarhaushalten) der Aufteilung dieses Einkommens auf die Partner

sowie den Kosten der Unterkunft und Heizung abhängen. Besonders komplex wird das Sicherungssystem aber durch das Neben- und Nacheinander verschiedener Leistungen, wie etwa Bürgergeld und Wohngeld. Diese Leistungen sollen zwar die gleichen Bedarfe abdecken, werden aber von verschiedenen Stellen verwaltet und sehen unterschiedliche Regeln zur Bemessung von Leistungen und zur Anrechnung von Erwerbseinkommen vor. Die Interaktionen dieser schon in sich komplexen Leistungen schaffen zahlreiche Schnittstellen, die für Bürger:innen kaum zu überschauen sind. Kaum ein Haushalt dürfte etwa in der Lage sein, die Vorrangprüfung zwischen Bürgergeld und Wohngeld eigenständig durchzuführen oder exakt zu berechnen, wie sich zusätzliches Erwerbseinkommen auf die Transferansprüche und damit auch auf das verfügbare Einkommen auswirkt. Besonders gilt dies in jenen Einkommensbereichen, in denen mit steigendem Einkommen sowohl Wohngeld als auch der Kinderzuschlag (künftig: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) entzogen werden.

Zweitens treten über weite Teile des Transferbereichs hohe und schwankende effektive Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens auf, oft zwischen 80 und 100 %. Jeder zusätzlich verdiente Euro führt also nur zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens um 20 Cent oder weniger. Besonders hoch sind die effektiven Grenzbelastungen im Einkommensbereich oberhalb von 1.000 Euro, soweit dort Bürgergeld bezogen wird, sowie in jenen Einkommensbereichen, in denen simultan Wohngeld und KGS-Zusatzbetrag entzogen werden. Auch die Partizipationsbelastung ist erheblich: Oft steigt das verfügbare Einkommen nur um 20-30 % des Einkommens aus einer Erwerbstätigkeit. Die Schwankungen in der effektiven Grenzbelastung treten sowohl innerhalb einer Leistung als auch beim Wechsel zwischen den verschiedenen Leistungen auf.

Drittens stehen die starken Schwankungen der Grenzbelastungen und die komplexe Interaktion der verschiedenen Leistungen in einem starken Kontrast zu der sehr geringen Differenzierung der Transferentzugsraten nach der individuellen Lebenssituation. Beim Bürgergeld sind die Grenzbelastungen für alle Bedarfsgemeinschaften fast identisch gestaltet. Eine Differenzierung nach dem Alter oder der Anzahl der Kinder erfolgt nicht. Auch beim Entzug von Wohngeld und Zusatzbetrag der KGS erfolgt nur eine geringe Differenzierung nach der Familienkonstellation. Nach dem Wechsel in den Wohngeldbezug ergeben sich jedoch dann für Familien mit Kindern deutlich höhere Grenzbelastungen als für kinderlose Haushalte, wenn simultan sowohl das Wohngeld als auch der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung entzogen werden. Erstere sehen sich dann oft Grenzbelastungen nahe oder sogar über 100 % gegenüber.

Insgesamt ergibt unsere Analyse einen weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf in den Erwerbsanreizen, die von den Systemen der sozialen Sicherung in Deutschland ausgehen.

Im zweiten Teil unseres Vorhabens sollten Eckpunkte für eine Reform der Grundsicherung identifiziert werden. Hierzu wurde eine große Zahl von Reformvorschlägen systematisch geprüft. Für die Auswahl dieser Vorschläge wurden verschiedene Methoden herangezogen. Der nachfolgend ausgeführte Vorschlag für eine Reform der Transferentzugsraten zur Verbesserung der Erwerbsanreize im System der sozialen Grundsicherung wurde in einem iterativen Prozess entwickelt. Eine Grundlage dafür bildeten von der beteiligten Expert:innengruppe als potenziell zielführend identifizierten Ansatzpunkten für eine veränderte Gestaltung des Transferentzugs beim Bürgergeld, wie etwa die Absenkung des anrechnungsfreien Einkommens bei niedrigen Einkommen, die Absenkung der Transferentzugsraten insbesondere bei höheren Einkommen sowie die Erhöhung der Einkommensfreibeträge bei besonders vulnerablen Typen von Familien (Alleinerziehende, Großfamilien mit drei und mehr Kindern). Weitere Ausgangspunkte waren Vorstudien und Gutachten beispielsweise des ZEW oder des ifo Instituts für an der aktuellen Koalition beteiligte Parteien oder den Sachverständigenrat, Reformvorschläge beispielsweise des ifo Instituts oder des IAB sowie zum anderen Überlegungen, die optimalsteuertheoretische Modelle praktisch implementieren.

Auf dieser Basis wurden in einem ersten Schritt eine große Anzahl von unterschiedlichen Varianten einer Neugestaltung der Transferentzugsraten hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Arbeitsangebot und ihrer fiskalischen Effekte evaluiert. Als Benchmark für die parallel mit den verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodellen von ifo und ZEW durchgeführten Berechnungen dient der durch den Rechtsstand zum 1. Juli 2023 in Kombination mit einer Umsetzung der Kindergrundsicherung gemäß dem Gesetzentwurf vom 27.09.2023 definierte „Status quo“.

Die zentralen Kriterien zur Evaluierung waren:

- Beschäftigungswirkung: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform Bezieher:innen von Sozialleistungen in dem Sinne aktiviert, dass es zu einer Ausweitung von Beschäftigung kommt und damit auch zu höheren Markteinkommen und einer insgesamt geringeren Abhängigkeit von Sozialleistungen?
- Kosten für den Staat: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform den Staatshaushalt be- oder entlastet?
- Schutz vulnerabler Gruppen: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform die verfügbaren Einkommen der Empfänger:innen von Sozialleistungen reduziert oder erhöht?

Viele der im Laufe des Projekts geprüften Reformoptionen können nicht alles erfüllen. Die Reformvarianten, die den Staatshaushalt am stärksten entlasten, bedeuten für Haushalte mit ohnehin schon sehr niedrigen verfügbaren Einkommen einen zusätzlichen Einkommensverlust. Gleiches gilt für die Reform mit der größten Beschäftigungswirkung. Letztere würde zudem den Staatshaushalt belasten.

Ein Schwerpunkt der Analysen lag daher auf der Erarbeitung von Reformvorschlägen mit zwei zentralen Eigenschaften: Erstens sollten sie den Schutz vulnerabler Gruppen in dem Sinne gewährleisten, dass es nicht zu einer Reduktion ihrer verfügbaren Einkommen kommt. Zweitens sollte sie die Erwerbsanreize stärken, sodass eine positive Beschäftigungswirkung zu erwarten ist. Innerhalb der Menge von Reformvorschlägen mit diesen Eigenschaften konnten wir zudem Reformvarianten identifizieren, die den Staat insgesamt entlasten.

Das vorliegende Gutachten enthält eine ausführliche Dokumentation aller geprüften Reformoptionen. Welche Reform „die richtige Reform“ ist, ist eine Frage der politischen Prioritäten. Wenn die Beschäftigungswirkung in den Vordergrund gestellt wird, ist eine andere Reform „die richtige“, als wenn die Wirkung auf den Staatshaushalt das wichtigste Kriterium ist. Eine Reform, die das Prinzip „Fördern und Fordern“ in den Mittelpunkt stellt, erhöht Erwerbsanreize für einzelne als leistungsfähig erachtete Haushalte, indem ihre verfügbaren Einkommen bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen reduziert werden. Eine Reform, die zuallererst den Schutz vulnerabler Gruppen gewährleisten will, verzichtet auf das Element des „Forderns“ und konzentriert sich auf eine Verbesserung der Erwerbsanreize. Die in der Langversion dieses Gutachtens dokumentierten Ergebnisse zeigen, dass unterschiedliche Gewichtungen dieser Kriterien das Ranking der verschiedenen Reformoptionen verändern.

Der im folgenden Abschnitt skizzierte Reformvorschlag hat die Eigenschaft, dass er alle genannten Kriterien erfüllt: Er schützt vulnerable Gruppen, er hat eine positive Beschäftigungswirkung und er lässt sich so ausgestalten, dass unterm Strich eine Entlastung für den Staatshaushalt zu erwarten ist. Es ist damit ein Vorschlag, der in jeder der genannten Dimensionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt.

Unser Reformvorschlag sieht eine Senkung der effektiven Grenzbelastungen in jenen Bereichen vor, in denen diese im Status quo besonders hoch sind. Wie oben ausgeführt handelt es sich dabei um die Transferentzugsraten im Bürgergeld für Erwerbseinkommen oberhalb von 1.000 Euro und die Einkommensbereiche mit simultaner Abschmelzung des Wohngeldes und des Zusatzbetrags der KGS. In den folgenden Einkommensbereichen führt unser Reformvorschlag zu einer leichten Erhöhung der Transferentzugsraten, wodurch insgesamt die Schwankungen in der effektiven Grenzbelastung reduziert werden.

Eine derartige Reform erhöht qua Konstruktion die verfügbaren Einkommen von Transferempfänger:innen in einigen Einkommensbereichen und lässt jene in anderen Einkommensbereichen unverändert. Zudem verbessert sie die Erwerbsanreize und sollte daher zu einer positiven Beschäftigungswirkung führen. In Hinblick auf das staatliche Budget treten zwei gegensätzliche Effekte auf: Auf der einen Seite erhöhen sich die Transferansprüche in einigen Einkommensbereichen, solange die Erwerbseinkommen aller Betroffenen unverändert bleiben; dies verursacht fiskalische Kosten für den Staat. Auf der anderen Seite führt die erhöhte Beschäftigung zu einer Steigerung der Erwerbseinkommen, was für sich genommen zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen und einer Reduktion der Transferleistungen führt. Dieser zweite Effekt entlastet den Staat. Wenn die Transferentzugsraten im Status quo besonders hoch sind, kann die Erwerbstätigkeit so stark steigen, dass der zweite, entlastende Effekt größer ist als der erste, belastende Effekt. In diesem Fall ist die Reform für den Staat selbstfinanzierend. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden Haushalte und Einkommensbereiche identifiziert, in denen genau dies zu erwarten ist. Auf dieser Grundlage ergab sich dann der Reformvorschlag. Zentrale Elemente sind:

- Einkommen von über 520 Euro monatlich unterliegen bis zu einer Verdienstgrenze von 2.000 Euro einer Transferentzugsrate 70 %. Damit wird der mit dieser Transferentzugsrate versehene Einkommensbereich um 1.000 Euro verbreitert.
- Einkommen jenseits 2.000 Euro monatlich unterliegen einer Transferentzugsrate von 65 %.

Unsere Analysen lassen erwarten, dass eine Reform mit diesen Eigenschaften für einige Haushaltstypen so stark auf die Erwerbsanreize wirkt, dass die Beschäftigung tatsächlich hinreichend stark steigt und der Staat insgesamt entlastet wird. Dies ist der Fall bei Alleinerziehenden und bei Alleinstehenden ohne Kinder. Bei Paaren mit drei und mehr Kindern führt die Reform ebenfalls zu einer Besserstellung und zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit. Allerdings ist die Zunahme der Erwerbstätigkeit weniger stark als bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden. Bei alleiniger Betrachtung dieser Haushaltstypen wäre die Reform daher nicht selbstfinanzierend, sondern würde eine begrenzte fiskalische Belastung des staatlichen Budgets auslösen. Dagegen reduziert sich bei Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern das Arbeitsangebot geringfügig. Bei kinderlosen Paaren ist der Rückgang noch ausgeprägter. Für diese Haushaltstypen führt die Reform daher zu einer noch stärkeren Belastung des Staatsbudgets.

Angesichts dieser Unterschiede empfehlen die beteiligten Expert:innen, das präferierte Konzept für eine Senkung der Transferentzugsraten nur bei den Typen von Haushalten anzuwenden, die darauf mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots reagieren, also bei Alleinstehenden, Alleinerziehenden und Paarfamilien mit drei und mehr Kindern. Die sich daraus ergebende Reform würde zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen um 136.000 Personen oder 145.000 Vollzeitäquivalente führen. Damit würde sich der vorgeschlagene Reformansatz zudem selbst finanzieren. Nach erfolgter Beschäftigungsanpassung verbessert sich gemäß Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts der Saldo der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Status quo um rund 1,1 Mrd. Euro.

Nach der oben betrachteten Reform würden sich besonders hohe Grenzbelastungen nur noch für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ergeben, insbesondere in Einkommensbereichen mit einer

simultanen Abschmelzung von Wohngeld und dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung. In einem weiteren Schritt haben wir daher untersucht, wie sich eine Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung auswirken würde. Im Status quo liegt diese Anrechnungsrate bei 45 %. Eine Senkung auf 25 % würde Haushalte mit Kindern besserstellen, da der Zusatzbetrag nun langsamer und über einen längeren Einkommensbereich entzogen werden würde. Tatsächlich zeigen unsere Analysen, dass diese Anpassung in der Kindergrundsicherung zu einer (weiteren) Erhöhung der Erwerbstätigkeit in allen Haushaltstypen mit Kindern führen würde. Die Kombination der oben beschriebenen Reform mit dieser Anpassung in der Kindergrundsicherung würde insgesamt zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen um 157.000 Personen sowie 165.000 Vollzeitäquivalente führen. Allerdings wären diese Einkommenszuwächse nicht stark genug, die zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Kindergrundsicherung voll auszugleichen. Die kombinierte Reform würde weiterhin zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen, allerdings nur noch um etwa 0,5 Mrd. Euro.

Die Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung von 5.500 Erwachsenen im August 2023 zeigen, dass eine solche Reform mit den Merkmalen niedrigere Transferentzugsraten, steigender Beschäftigung, selbstfinanzierend und armutssenkend auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern steht einer Umsetzung des Reformvorschlags nichts im Wege.

Konkret wurden im Rahmen der Befragung zwei Forschungsfragen untersucht: 1) Wie bewertet die Bevölkerung verschiedene Aspekte einer Reform des Bürgergelds und 2) Wie stark wollen die Befragten ihr Arbeitsangebot bei einer Veränderung des Nettolohns anpassen.

Um die Akzeptanz verschiedener Reformvarianten zu analysieren, wurde eine Vignettenstudie durchgeführt. Diese Analyse zeigt, dass die Transferentzugsrate für die Befragten das wichtigste Attribut bei der Bewertung der Reformvarianten ist. Reformvarianten mit sinkenden Transferentzugsraten werden besser bewertet als jene mit einer Transferentzugsrate von bis zu 100 %. Weiterhin werden jene Reformen bevorzugt, die das Armutsrisiko, die Zahl der Bürgergeldempfänger:innen und die jährlichen Staatsausgaben für das Bürgergeld senken sowie die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt erhöhen.

Unsere Schätzungen der Arbeitsangebotselastizität auf Basis der Befragung, sowohl für die Gesamtbevölkerung als auch für verschiedene soziodemografische Gruppen, sind im Einklang mit der Literatur, die die Arbeitsangebotselastizität auf Basis von beobachtetem Verhalten schätzt. Sie bestätigen somit die in der Mikrosimulationsanalyse getätigten Annahmen und validieren den hier verwendeten Ansatz zur Entwicklung eines Reformvorschlags.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der im Rahmen dieses Projekts ermittelte Reformvorschlag hat die Eigenschaft, dass er in vielen relevanten Dimensionen zu Verbesserungen führt: Er schützt vulnerable Gruppen, die Armutsrisikoquote sinkt leicht, er hat eine positive Beschäftigungswirkung und er lässt sich so ausgestalten, dass unterm Strich eine Entlastung für den Staatshaushalt zu erwarten ist. Es ist damit ein Vorschlag, der in jeder der genannten Dimensionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt. Er ist außerdem eine „Reform im System“, d.h., er führt zu keiner kompletten Neugestaltung der Architektur der sozialen Sicherung und ist somit auch verwaltungstechnisch einfach und kostengünstig umzusetzen. Die Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung zeigen darüber hinaus, dass eine solche Reform mit den Merkmalen niedrigere Transferentzugsraten, steigender Beschäftigung, selbstfinanzierend und armutssenkend auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern dürften die politökonomischen Hürden bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes noch verhältnismäßig einfach zu überwinden sein.

1. Einleitung

Die Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag die Erwerbstätigenfreibeträge für die Bezieher:innen von Leistungen der sozialen Grundsicherung so verändern, dass die Erwerbsanreize gestärkt und die im Status quo vorhandenen teils sehr hohen effektiven Grenzbelastungen vermieden werden. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens sollten Eckpunkte für eine mögliche Reform der Erwerbstätigenfreibeträge entwickelt werden. Hierbei waren nicht nur Veränderungen bei den Transferentzugsraten im Bürgergeld in den Blick zu nehmen, sondern das Gesamtsystem der sozialen Grundsicherungsleistungen inklusive der Interaktion mit Einkommensteuer und Sozialabgaben im Bereich der Minijobs und des Übergangsbereichs.

Das Forschungsvorhaben bestand aus zwei aufeinander aufbauenden Teilen:

- 1. Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Status quo).**
- 2. Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag der Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld und weiteren Sozialleistungen.**

Die Entwicklung von Reformoptionen erfolgte unter Berücksichtigung von Hauptzielen (finanzielle Besserstellung von erwerbstätigen Bezieher:innen von Grundsicherungsleistungen; Stärkung der Erwerbsanreize; Vermeidung von effektiven Grenzbelastungen über 100 %; Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) und Nebenzielen (keine Verschlechterung der Arbeitsmarktpartizipation sowie des Erwerbsvolumens; verbesserte Gleichstellung von Frauen, Alleinerziehenden und Personen mit besonderen Einschränkungen; Effizienz im Sinne einer möglichst günstigen Nutzen-Kosten-Relation; hohe Transparenz, leichte Verständlichkeit und administrative Einfachheit; hohe gesellschaftliche Akzeptanz).

Zur Bearbeitung der beiden Teile des Forschungsvorhabens – Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System und Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag – wurden unterschiedliche Methoden verwendet. Mikrosimulationsmodelle kamen in beiden Teilen zum Einsatz, während für die Entwicklung des Reformvorschlags zusätzlich noch eine Expert:innengruppe sowie eine bevölkerungsrepräsentative Befragung genutzt wurden.

Ausgangspunkt der Überlegungen für die Entwicklung eines Reformvorschlags waren Vorstudien und Gutachten beispielsweise des ZEW oder des ifo Instituts für an der aktuellen Koalition beteiligte Parteien oder den Sachverständigenrat, Reformvorschläge beispielsweise des ifo Instituts (Blömer et al. 2019), des IAB (Bruckmeier et al. 2018) oder von Schöb (2020) sowie zum anderen systematische Analysen mithilfe eines steuertheoretischen Ansatzes (vgl. Bierbrauer et al. 2023). Mit Blick auf die zu erwartenden Ergebnisse einer Reform ist anzumerken, dass sich der Status quo (Stand Oktober 2023) durch Reformen beim Kinderzuschlag, Wohngeld (Plus), Bürgergeld (insb. erhöhte Erwerbstätigenfreibeträge im Bereich von 521 und 1.000 Euro monatlichem Erwerbseinkommen seit Juli 2023) und der geplanten Kindergrundsicherung (gemäß Gesetzentwurf vom 27.09.2023) erheblich vom Rechtsstand der Jahre 2017 bis 2019 unterscheidet. Die oben angeführten Reformvorschläge wurden bei der jeweiligen Veröffentlichung eben nur für den damaligen, nicht mehr aktuellen Rechtsstand ausgearbeitet. Die Ergebnisse von damals können daher nicht 1:1, d.h. ohne Anpassung, auf das heutige System, den heutigen Status quo, übertragen werden.

1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden verschiedene Vorschläge zur Reform des Systems geprüft. Die zentralen Kriterien der Evaluation waren

- Beschäftigungswirkung: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform Bezieher:innen von Sozialleistungen in dem Sinne aktiviert, dass es zu einer Ausweitung von Beschäftigung kommt und damit auch zu höheren Markteinkommen und einer insgesamt geringeren Abhängigkeit von Sozialleistungen?
- Kosten für den Staat: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform, unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte, den Staatshaushalt be- oder entlastet?
- Schutz vulnerabler Gruppen: Inwiefern ist zu erwarten, dass eine Reform die verfügbaren Einkommen der Empfänger:innen von Sozialleistungen reduziert oder erhöht?

Viele der im Laufe des Projekts geprüften Reformoptionen können nicht alle Kriterien gleichzeitig erfüllen. Die Reformvarianten, die den Staatshaushalt am stärksten entlasten, bedeuten für Haushalte mit ohnehin schon sehr niedrigen verfügbaren Einkommen einen Einkommensverlust. Gleiches gilt für die Reform mit der größten Beschäftigungswirkung, die ebenfalls einige Haushalte mit niedrigen Einkommen schlechter stellen würde. Letztere würde zudem den Staatshaushalt belasten.

Ein Schwerpunkt der Analysen lag daher auf der Erarbeitung von Reformvorschlägen mit zwei zentralen Eigenschaften: Erstens sollten sie den Schutz vulnerabler Gruppen in dem Sinne gewährleisten, dass es nicht zu einer Reduktion ihrer verfügbaren Einkommen kommt. Zweitens sollten sie die Erwerbsanreize stärken, sodass eine positive Beschäftigungswirkung zu erwarten ist. Innerhalb der Menge von Reformvorschlägen mit diesen Eigenschaften konnten wir zudem Reformvarianten identifizieren, die den Staat insgesamt entlasten. Zentrale Elemente dieser Reformen skizzieren wir im folgenden Abschnitt 1.2. Eine ausführliche Darstellung findet sich in Kapitel 6.

Welche Reform „die richtige Reform“ ist, ist eine Frage der politischen Prioritäten. Wenn die Beschäftigungswirkung in den Vordergrund gestellt wird, ist eine andere Reform „die richtige“, als wenn die Wirkung auf den Staatshaushalt das wichtigste Kriterium ist. Eine Reform, die das Prinzip „Fördern und Fordern“ in den Mittelpunkt stellt, erhöht Erwerbsanreize für einzelne als leistungsfähig erachtete Haushalte, indem ihre verfügbaren Einkommen bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen reduziert werden. Eine Reform, die zuallererst den Schutz vulnerabler Gruppen gewährleisten will, verzichtet auf Elemente des „Forderns“ und konzentriert sich auf eine Verbesserung der Erwerbsanreize. Die Ergebnisse unserer Analysen zeigen, dass unterschiedliche Gewichtungen dieser Kriterien das Ranking der verschiedenen Reformoptionen verändern.

Der im folgenden Abschnitt skizzierte Reformvorschlag hat die Eigenschaft, dass er alle genannten Kriterien erfüllt und somit eine attraktive Kombination potenziell konfliktärer Ziele darstellt: Er schützt vulnerable Gruppen, er hat eine positive Beschäftigungswirkung und er lässt sich so ausgestalten, dass unterm Strich eine Entlastung für den Staatshaushalt zu erwarten ist. Es ist damit ein Vorschlag, der in jeder der genannten Dimensionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt.

1.2 Ein Reformvorschlag

Um zu diesem Reformvorschlag zu kommen, wurden Haushalte und Einkommensbereiche identifiziert, bei denen im Status quo folgendes Phänomen besonders ausgeprägt ist: Eine Ausweitung der Beschäftigung ist finanziell wenig attraktiv, weil die erhaltenen Sozialleistungen in der Folge stark sinken, sodass eine Erhöhung des Markteinkommens das insgesamt verfügbare Einkommen kaum erhöht.

Unser Reformvorschlag sieht vor, in diesen Bereichen die sogenannten Transferentzugsraten zu reduzieren, sodass eine Erhöhung des Markteinkommens stärker auf das verfügbare Einkommen durchschlägt.

Eine derartige Reform erhöht qua Konstruktion die verfügbaren Einkommen von Transferempfänger:innen in einigen Einkommensbereichen und lässt jene in anderen Einkommensbereichen unverändert. Zudem verbessert sie die Erwerbsanreize und sollte daher zu einer positiven Beschäftigungswirkung führen. In Hinblick auf das staatliche Budget treten zwei gegensätzliche Effekte auf. Auf der einen Seite erhöhen sich die Transferansprüche in einigen Einkommensbereichen, solange die Erwerbseinkommen aller Betroffenen unverändert bleiben; dies verursacht fiskalische Kosten für den Staat. Auf der anderen Seite führt die erhöhte Beschäftigung zu einer Steigerung der Erwerbseinkommen, was für sich genommen zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen und einer Reduktion der Transferleistungen führt. Dieser zweite Effekt entlastet den Staat. Wenn die Transferentzugsraten im Status quo besonders hoch sind, kann die Erwerbstätigkeit so stark steigen, dass der zweite, entlastende Effekt größer ist als der erste, belastende Effekt. In diesem Fall ist die Reform für den Staat selbstfinanzierend. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden Haushalte und Einkommensbereiche identifiziert, in denen genau dies zu erwarten ist. Auf dieser Grundlage ergab sich dann der Reformvorschlag für die Erwerbstätigenfreibeträge bzw. die Transferentzugsrate im Bürgergeld – das Wohngeld bleibt gemäß Auftrag unangetastet. Zentrale Elemente des Reformvorschlags sind:

- Einkommen von über 520 Euro monatlich unterliegen bis zu einer Verdienstgrenze von 2.000 Euro einer Transferentzugsrate von 70 %. Damit wird der mit dieser Transferentzugsrate versehene Einkommensbereich um 1.000 Euro verbreitert und die Transferentzugsraten von 80-100 % entsprechend reduziert.
- Einkommen jenseits 2.000 Euro monatlich unterliegen statt bisher einer Transferentzugsrate von 100 % nun einer Rate von 65 %.

Unsere Analysen lassen erwarten, dass eine Reform mit diesen Eigenschaften für einige Haushaltstypen so stark auf die Erwerbsanreize wirkt, dass die Beschäftigung tatsächlich hinreichend stark steigt und der Staat insgesamt entlastet wird. Dies ist tatsächlich der Fall bei Alleinerziehenden und bei Alleinstehenden ohne Kinder. Bei Paaren mit drei und mehr Kindern führt die Reform ebenfalls zu einer Besserstellung und zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit. Allerdings ist die Zunahme der Erwerbstätigkeit weniger stark als bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden. Bei alleiniger Betrachtung von Paaren mit drei und mehr Kindern wäre die Reform daher nicht selbstfinanzierend, sondern würde eine begrenzte fiskalische Belastung des staatlichen Budgets auslösen. Dagegen reduziert sich bei Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern das Arbeitsangebot geringfügig. Bei kinderlosen Paaren ist der Rückgang noch ausgeprägter. Für alle diese Haushaltstypen führt die Reform daher zu einer noch stärkeren Belastung des Staatsbudgets.

Angesichts dieser Unterschiede empfehlen die beteiligten Expert:innen, das präferierte Konzept für eine Senkung der Transferentzugsraten nur bei den Typen von Haushalten anzuwenden, die darauf mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots reagieren, also bei Alleinstehenden, Alleinerziehenden

und Paarfamilien mit drei und mehr Kindern. Die sich daraus ergebende Reform würde zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen um 136.000 Personen oder 145.000 Vollzeitäquivalente führen. Damit würde sich der vorgeschlagene Reformansatz zudem selbst finanzieren. Nach erfolgter Beschäftigungsanpassung verbessert sich gemäß Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts der Saldo der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Status quo um rund 1,1 Mrd. Euro.

Nach der oben betrachteten Reform würden sich besonders hohe Grenzbelastungen noch für Bedarfsgemeinschaften mit (ein oder zwei) Kindern ergeben, insbesondere in Einkommensbereichen mit einer simultanen Abschmelzung von Wohngeld und dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung. In einem weiteren Schritt haben wir daher untersucht, wie sich eine Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung auswirken würde. Im Status quo liegt diese Anrechnungsrate bei 45 %. Eine Senkung auf 25 % würde Haushalte mit Kindern besserstellen, da der Zusatzbetrag nun langsamer und über einen längeren Einkommensbereich entzogen werden würde. Tatsächlich zeigen unsere Analysen, dass diese Anpassung in der Kindergrundsicherung zu einer (weiteren) Erhöhung der Erwerbstätigkeit in allen Haushaltstypen mit Kindern führen würde. Die Kombination der oben beschriebenen Reform mit dieser Anpassung in der Kindergrundsicherung würde insgesamt zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen um 157.000 Personen sowie 165.000 Vollzeitäquivalente führen. Allerdings wären diese Einkommenszuwächse nicht stark genug, um die zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Kindergrundsicherung voll auszugleichen. Die kombinierte Reform würde weiterhin zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen, allerdings nur noch um etwa 0,5 Mrd. Euro.

Die Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung von 5.500 Erwachsenen im August 2023 zeigen darüber hinaus, dass eine solche Reform mit den Merkmalen niedrigere Transferentzugsraten, steigende Beschäftigung, selbstfinanzierend und armutssenkend auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern dürften die politökonomischen Hürden bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes verhältnismäßig einfach zu überwinden sein.

2. Durchführung und Methode

2.1 Forschungsdesign

Bei der im Rahmen des Vorhabens zu leistenden Festlegung auf einen Reformvorschlag für die Neugestaltung der Erwerbstätigenfreibeträge im System der steuerfinanzierten Leistungen zur sozialen Grundsicherung müssen unterschiedliche fundamentale Probleme beachtet werden.

Erstens lässt sich das Ziel, mit geänderten Hinzuverdienstmöglichkeiten mehr Beschäftigung zu fördern, nicht einfach erreichen. Je nach Ausgestaltung der Erwerbstätigenfreibeträge können je nach Haushaltskonstellation sowohl positive als auch negative Arbeitsanreize entstehen. Zudem können sich Anpassungen sowohl im Hinblick auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt als auch im Hinblick auf die im Fall der Teilnahme gewählten Arbeitsstunden ergeben. Ob sich daraus in Summe ein negativer oder positiver Effekt auf das Beschäftigungsvolumen ergibt, ist daher eine empirische Frage. Die Antwort darauf hängt von den empirischen Verhaltensparametern der Haushalte und natürlich von den gesetzten Reformparametern ab.

Zweitens sind neben Arbeitsangebotseffekten auch die Wirkungen von Veränderungen beim Inanspruchnahmeverhalten bzw. den implizierten Inanspruchnahmequoten der Sozialleistungen zu beachten. Höhere Erwerbstätigenfreibeträge führen im Vergleich zum Status quo zu einem höheren Leistungsanspruch von Haushalten mit beschäftigten Personen, was in der Tendenz auch dazu führen dürfte, dass leistungsberechtigte Haushalte die Grundsicherungsleistungen auch beantragen.

Drittens wird der Gestaltungsspielraum für Änderungen an den Erwerbstätigenfreibeträgen beim Bürgergeld durch mögliche Konflikte zu anderen politisch relevanten Zielen (Höhe und Verteilung der fiskalischen Kosten, Anzahl an Fällen mit neuem Leistungsbezug) sowie die Interaktion und Schnittstellen mit anderen Teilsystemen der steuerfinanzierten Sozialleistungen begrenzt. So scheitert die Implementation einer einheitlichen Transferentzugsrate für alle steuerfinanzierten Transferleistungen im bestehenden System schon an den bei der Bemessung verschiedener Transferleistungen zugrunde gelegten unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Sofern auf dieser Ebene keine Vereinheitlichung zustande kommt, lassen sich unerwünschte Interaktionseffekte an den Schnittstellen zwischen den Systemen kaum vermeiden. Darum plädierte etwa das ifo Institut 2019 in einem Reformvorschlag für eine Integration von Wohngeld und Kinderzuschlag in die Grundsicherung mit einheitlichen Definitionen und Transferentzugsraten.

Viertens müssen bei der konzeptionellen Entwicklung eines Reformmodells für die Erwerbstätigenfreibeträge in einem - durch Bürgergeld und Kindergrundsicherung sowie durch stärker vereinfachte Antragsverfahren und eine automatisierte Leistungserbringung - fundamental veränderten sozialen Grundsicherungssystem auch umsetzungspraktische und rechtliche Erwägungen hinreichend Beachtung finden.

Ein konkretes Reformkonzept, das diesen komplexen Gestaltungsproblemen adäquat gerecht wird, lässt sich auf verschiedene Weise entwickeln. Es können

- einzelne Reformparameter gesetzt werden, etwa durch die Politik (bzw. den Auftraggeber), aber auch basierend auf dem Erfahrungswissen von Expert:innen,
- Spektren von Parameterkombinationen über einen plausiblen Möglichkeitsraum hinweg systematisch durchsimuliert werden, um die mit Bezug auf vorgegebene Zielgrößen „besten“ Kombinationen zu finden,
- konzeptionelle Überlegungen ausgehend von der Optimalsteuertheorie angestellt werden, um Parameter abzuleiten, die am stärksten zur Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt beitragen könnten,
- Bürger:innen zu ihren Vorstellungen und zu ihrer Akzeptanz verschiedener Konstellationen von Reformparametern befragt werden.

Das von uns vorgeschlagene Forschungsdesign zur Entwicklung eines Reformvorschlags kombiniert all diese Ansätze, um durch ein Mixed Methods-Design dessen Akzeptanz zu fördern. Sie werden in den folgenden Abschnitten näher ausgeführt.

2.1.1 Optimalsteuertheoretische Überlegungen

Eine Senkung der Transferentzugsraten im derzeitigen System durch eine Ausweitung der Erwerbstätigenfreibeträge weitet den Transferbezug in höhere Einkommensbereiche aus. Lorenz und Sachs (2016) sowie Bierbrauer et al. (2023) haben für solche Reformen eine Theorie selbstfinanzierender Steuer- und Transferreformen sowie ein Diagnoseinstrumentarium entwickelt, das sich eignet, um zu prüfen, ob eine bestimmte historische oder hypothetische Reform dieses Kriterium erfüllt. Bierbrauer et al. (2021b) wiederum haben die in Lorenz und Sachs (2016) sowie in Bierbrauer et al. (2023) entwickelten Methoden mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell auf Daten für Deutschland angewendet und so Reformrichtungen durch eine Analyse lokaler Anpassungen des Steuer- und Transfersystems identifiziert.

Aufbauend auf dieser Analyse können wir insbesondere prüfen, ob es eine Pareto-verbessernde Reform gibt, welche die Grenzsteuersätze dort senkt, wo die Transferentzugsraten aktuell besonders hoch sind, und diese stattdessen in einen Bereich höherer Einkommen verschiebt. Bierbrauer et al.

(2021) identifizieren in der Tat einen solchen Bereich „bei Jahreseinkommen um 20.000 Euro“, ohne jedoch nach Haushaltstyp zu differenzieren. Im Rahmen dieses Projekts sollen die Analysen verfeinert werden und als Ausgangspunkt für die Identifikation von Regionen zur besonders effizienten Senkung der Transferentzugsraten dienen.

Das konkrete Vorgehen wird in Kapitel 4 genauer beschrieben und die Ergebnisse hierzu präsentiert.

2.1.2 Ex-ante-Simulationsrechnungen mit Mikrosimulationsmodellen

Sowohl zur Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System als auch zur Entwicklung von Eckpunkten für einen Reformvorschlag sind Ex-ante-Analysen und Quantifizierungen der Wirkungen notwendig. Aussagekräftige Schätzungen hierzu sind mittels verhaltensbasierter Mikrosimulation zu generieren (siehe auch die Ausführungen in der Vorstudie). Es wird angeboten, hierfür drei verschiedene (verhaltensbasierte) Mikrosimulationsmodelle zu nutzen. Diese werden in Abschnitt 2.2 ausführlich beschrieben.

2.1.3 Bevölkerungsrepräsentative Befragung

Nicht nur, um die im Rahmen des Vorhabens generierten Simulationsergebnisse zu validieren, sondern auch, um die Akzeptanz möglicher Reformalternativen in der breiten Bevölkerung zu testen, wurde eine bevölkerungsrepräsentative Befragung mit Vignetten durchgeführt. Der Einsatz von Vignetten ermöglicht es, auch schwierig zu erfassende Konzepte wie Präferenzen oder erwartete Verhaltensanpassungen zum Beispiel durch den Vergleich hypothetischer Entscheidungssituationen abzufragen und sinnvoll zu messen. Die Umfrage setzt sich aus zwei Teilen zusammen, die im Folgenden beschrieben werden.

2.1.3.1 Befragung zur Akzeptanz von Reformen

Im ersten Teil der Befragung werden mithilfe eines Vignetten-Experiments die Einstellungen zu verschiedenen Reformelementen abgefragt. Bei der Auswahl der Zieldimensionen orientieren wir uns an den Hauptzielen (finanzielle Besserstellung von erwerbstätigen Bezieher:innen von Grundsicherungsleistungen; Stärkung der Erwerbsanreize; Vermeidung von effektiven Grenzbelastungen über 100 %; Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) und Nebenzielen (keine Verschlechterung der Arbeitsmarktpartizipation sowie des Erwerbsvolumens; bessere Gleichstellung von Frauen, Alleinerziehenden und Personen mit besonderen Einschränkungen; Effizienz im Sinne einer möglichst günstigen Nutzen-Kosten-Relation; hohe Transparenz, leichte Verständlichkeit und administrative Einfachheit; hohe gesellschaftliche Akzeptanz), die bei der Entwicklung des Reformvorschlags zu berücksichtigen sind. Wir konzentrieren uns auf die Merkmale, die gemäß den Simulationen besondere Bedeutung haben. Insbesondere unterscheiden wir Vignetten, die sich auf den „Input“ von Reformen konzentrieren, zum Beispiel die Höhe der Transferentzugsrate und die Berücksichtigung von Kindern bei der Transferentzugsrate, und Vignetten, die den „Output“ von Reformen aufzeigen, etwa die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Staatshaushalt.

Unsere Analyse liefert Hinweise darauf, welche Reformvarianten mehrheitlich unterstützt werden (für eine Untersuchung der Fairnesswahrnehmung verschiedener Ausprägungen der Grundsicherung siehe Senghaas et al. 2022). Darüber hinaus wird der Zusammenhang zwischen individuellen Reformpräferenzen auf der einen Seite und soziodemografischen Merkmalen und Einstellungen/Präferenzen der Proband:innen auf der anderen Seite untersucht. Unsere Analyse arbeitet heraus, wie sich Reformpräferenzen zwischen verschiedenen sozio-demographischen Gruppen in der Bevölkerung unterscheiden.

2.1.3.2 Befragung zu Arbeitsangebotsreaktionen

Im zweiten Teil der Befragung wird untersucht, wie die Teilnehmenden ihr Arbeitsangebot ändern, wenn sich der Nettolohn verändert. Diese Analyse dient insbesondere dazu, die in die Mikrosimulation eingehenden Annahmen zu testen und die dort geschätzten Elastizitäten zu validieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der Befragung erhobenen Elastizitäten sich auf gewünschte Arbeitszeiten beziehen, während die in der Mikrosimulation geschätzten Elastizitäten sich auf tatsächliche Arbeitszeiten beziehen, die von den gewünschten Arbeitszeiten abweichen können. Die Teilnehmenden werden gefragt, wie sie ihre Stunden bei einer Änderung des Nettolohns anpassen würden. Wir variieren zwischen den Teilnehmenden, wie hoch die Veränderung des Nettolohns ist und ob es sich um eine Erhöhung oder eine Senkung handelt. Zudem wird die Ursache für diese Variation variiert, um zu erfassen, ob verschiedene Ursachen die Reaktion beeinflussen.

2.1.3.3 Design der Befragung

Die Studie benötigt kein Paneldesign und wurde daher in einer Welle im Querschnitt erhoben. Die Onlineumfrage wurde im August 2023 unter 5.500 Personen im Alter von 18 Jahren oder älter in Deutschland durchgeführt. Das Umfrageunternehmen Dynata hat die Umfrage programmiert und an die Teilnehmenden in ihrem Panel verteilt. Die Erhebungsfragen und Vignetten wurden in Eigenentwicklung erstellt. Der Befragung wurde ein Pre-Test vorgeschaltet. Das Design der Befragung wurde vor der Implementierung von einer Ethikkommission (LMU München) überprüft und die Studie vorab registriert (AEARCTR-0011871). Die unseren Analysen zugrunde liegende Stichprobe der Hauptbefragung ist repräsentativ für die deutsche Bevölkerung hinsichtlich der Merkmale Alter, Geschlecht und Region.

2.1.4 Expert:innenbasierte Bewertungen

Um vorhandene Reformmöglichkeiten im Hinblick auf die Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld und weiteren Sozialleistungen zu eruieren, kritisch zu bewerten und schließlich die Eckpunkte eines konkreten Reformvorschlags gemeinsam festzulegen, wurde eine Expert:innengruppe eingerichtet, die das Vorhaben kontinuierlich begleitet hat. Der Expert:innengruppe gehörten neben dem Projektleiter und den beiden stellvertretenden Projektleitern Prof. Dr. Felix Bierbrauer, Prof. Dr. Dr. Clemens Fuest, Dr. Herwig Immervoll, Prof. Dr. Anne Lenze, Prof. Dr. Ronnie Schöb, Prof. Dr. Sebastian Siegloch und Prof. Dr. Martin Werding an. Alle Mitglieder sind betreffend angewandter Fragen zur Gestaltung des sozialen Grundsicherungssystems umfassend erfahren und bringen diverse volkswirtschaftliche, soziologische und juristische Perspektiven ein. Den Vorsitz und die Koordination der monatlich – in der Regel digital – tagenden Expert:innengruppe übernahm Prof. Dr. Holger Bonin.

In der ersten Phase des Vorhabens entwickelte die Expert:innengruppe ausgehend von durch das BMAS vorgegebenen Zielsetzungen und unter Beachtung der bestehenden rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Nebenbedingungen einen sinnvollen Parameterraum, in dem sich eine geplante Reform bewegen sollte. Sie sichtete und bewertete hierfür bereits vorliegende konkrete Reformvorschläge, etwa des IAB oder des ifo Instituts, sowie die einschlägige Forschungsliteratur. Diese umfasst zum einen Vorläuferstudien und wissenschaftliche Gutachten, beispielsweise des ZEW oder des ifo Instituts für an der aktuellen Koalition beteiligte Parteien und den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zu den im Status quo (mangelnden) Erwerbsanreizen im bestehenden System der sozialen Grundsicherung in Deutschland und zu den potenziellen Wirkungen von Veränderungen der Erwerbstätigenfreibeträge bei steuerfinanzierten Sozialleistungen. Zum anderen ist ein Forschungsstrang zu berücksichtigen, der optimalsteuertheoretische Modelle praktisch implementiert (vgl. unten Abschnitt 2.1.1).

Der von der Expert:innengruppe entwickelte Parameterraum einer möglichen Reform wurde dem BMAS vorgestellt. Das von Expert:innengruppe und BMAS getragene potenzielle Spektrum von Reformparametern bildete die Grundlage zur Durchführung von Simulationsrechnungen für eine systematische Auswahl an Parameterkombinationen, um zu erwartende Reformeffekte im Hinblick auf eine Reihe relevanter Zielgrößen ex ante zu quantifizieren (vgl. Abschnitte 2.1.2 und 2.1.4). Die Expert:innengruppe bewertete die Simulationsergebnisse und schränkte anhand von erkennbar werdenden Zielverfehlungen oder Zielerreichungskonflikten den sinnvollen Parameterraum für eine Reform der Transferentzugsraten im sozialen Mindestsicherungssystem weiter ein.

Die verbleibenden Reformalternativen wurden schließlich unter Berücksichtigung von rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Restriktionen vertieft analysiert und vergleichend evaluiert. Dabei zog die Expert:innengruppe auch die Resultate der Befragung zur relativen Akzeptanz unterschiedlicher Anpassungen bei den Erwerbstätigenfreibeträgen (vgl. Abschnitt 2.1.3) heran, die gemäß den Simulationsergebnissen für eine substanzielle Stärkung der Erwerbsanreize geeignet sind.

Am Schluss des Prozesses der schrittweisen Fokussierung besonders zielführender, praktikabler und auch Akzeptanz findender Reformoptionen verständigte sich die Expert:innengruppe auf einen von ihr bevorzugten Vorschlag, der durch konkret bezifferte Erwerbstätigenfreibeträge beim Bürgergeld und bei anderen Sozialleistungen bzw. bei bestimmten Parameterkonstellationen charakterisiert ist. Die Beteiligung divers zusammengesetzter renommierter Expert:innen gewährleistet, dass der entwickelte Reformvorschlag wissenschaftlich breit getragen ist und damit bessere Akzeptanz finden dürfte. Mitglieder der Expert:innengruppe stehen auch nach Ende des Vorhabens für eventuelle Verbreitungs- und Kommunikationsaktivitäten der Auftraggeberin im Zusammenhang mit einer Reform der Transferentzugsraten und einer Verbesserung der Erwerbsanreize im System der sozialen Grundsicherung zur Verfügung.

2.2 Steuer-Transfer-Simulation: Module und Daten

2.2.1 Einleitung

Zur Analyse der Erwerbsanreize im Status quo und zur Quantifizierung der Reformvorschläge werden in diesem Vorhaben zwei verhaltensbasierte Mikrosimulationsmodelle genutzt:

- das „Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model“ des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München sowie
- „EviSTA“ des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Die Modelle stimmen, was den grundlegenden strukturellen Ansatz und Aufbau angeht, miteinander überein. Für die rein rechtlichen Modellierungen auf Basis einer Vielzahl von Musterhaushalten liefern sie dieselben Ergebnisse. Unterschiede zwischen den zwei einzusetzenden verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodellen liegen in den Details der statistischen Modellierung und der Wahl vorzugebender Parameter in der praktischen Umsetzung. Hierbei handelt es sich um Elemente, bei denen innerhalb eines gewissen Rahmens verschiedene fachlich und sachlich vertretbare Möglichkeiten gegeben sind. Durch die parallele Verwendung von zwei etablierten Modellen kann in diesem Bericht die unvermeidbare Modellunsicherheit aufgezeigt werden; dies ist ein wichtiger Mehrwert gegenüber Berechnungen auf Basis des Modells nur eines Instituts.

Auf die Darstellung der Detailunterschiede zwischen den Modellen wird hier verzichtet; für umfassende, bis in die Einzelheiten gehende Dokumentationen vgl. Blömer und Peichl (2020) für das ifo-Modell und Buhlmann et al. (2022) für das ZEW-Modell. Die folgenden Ausführungen

konzentrieren sich auf die grundlegenden Elemente und Herangehensweisen, die beide Modelle charakterisieren.

2.2.2 Module

Die verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle bestehen aus drei verschiedenen, miteinander verzahnten Modulen, die unterschiedlichen Aufgaben dienen: einem Steuer-Transfer-Modul, einem Morgen-danach-Modul und einem Arbeitsangebotsmodul. Diese Module werden im Folgenden näher beschrieben.

2.2.2.1 Steuer-Transfer-Modul

Beim Steuer-Transfer-Modul handelt es sich im Prinzip um einen Brutto-Netto-Rechner, der das zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. unter bestimmten vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen bestehende System von Steuern, Abgaben und Transferleistungen und deren Interaktion abbildet. Die Modellierung des Steuer-Transfer-Systems erfolgt auf der Mikroebene, das heißt auf der Ebene von Individuen sowie der von Haushalten bzw. Bedarfsgemeinschaften oder Steuereinheiten. Zentrale Inputs des Steuer-Transfer-Moduls sind die Bruttoeinkommen und Vermögen sowie für die Bemessung von Steuern, Abgaben und Transfers relevante soziodemografische Merkmale, wie etwa der individuelle Erwerbsstatus, die Anzahl und das Alter der im Haushalt lebenden Kinder, die Kosten der Unterkunft etc.

Das Steuer-Transfer-Modul wird verwendet, um ausgehend von empirischen Inputs und Merkmalen das verfügbare Einkommen und seine Bestandteile für eine Population von Haushalten zu ermitteln, die sich gemäß der beobachteten Inputs in Kombination mit den im Status quo geltenden rechtlichen Vorgaben im Steuer-Transfer-System jeweils ergeben. Die Brutto-Netto-Rechnung kann jedoch auch auf Basis freigesetzter Vorgaben für die Inputs des Steuer-Transfer-Moduls durchgeführt werden. Die typische Anwendung hierfür ist, die Entwicklung des verfügbaren Haushaltseinkommens – und seiner einzelnen Bestandteile – in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für stilisierte Musterhaushalte darzustellen, welche besonders typisch oder auch durch besondere Problemlagen charakterisiert sind (vgl. Kapitel 4).

Den Ausgangspunkt für die Simulationen der Reformvorschläge bildet der Rechtsstand nach Einführung der geplanten Kindergrundsicherung. Da diese erst 2025 eingeführt werden soll und sich derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, ist dieser Ausgangspunkt natürlich vorläufig. Er beruht auf dem am 27.09.2023 verabschiedeten Kabinettsentwurf. Die Kindergrundsicherung wird zudem in den Rechtsstand 2023 integriert, da die übrigen Parameter des Steuer-Transfer-Systems im Einführungsjahr 2025 noch nicht feststehen. Neben diesem hypothetischen Ausgangspunkt wird in diesem Bericht bei der Analyse des Status quo auch der tatsächliche Rechtsstand vom Juli 2023 verwendet. Dabei wird insbesondere auf die aktuellen Reformen (Wohngeld Plus im Januar 2023, Reform der Erwerbstätigenfreibeträge im Juli 2023) eingegangen.

Abbildung 1 veranschaulicht die verschiedenen Arten von Steuern, Abgaben und Sozialtransfers, die in den Steuer-Transfer-Modulen der Mikrosimulationsmodelle von ifo und ZEW modelliert sind. Ihre genaue Modellierung ist in den Methodenberichten von Blömer und Peichl (2020) für das ifo-Modell und Buhlmann et al. (2022) für das ZEW-Modell beschrieben. In Kapitel 3 wird ausführlich analysiert, wie sich Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Sozialtransfers auf die Erwerbsanreize auswirken. Dort und bei der Vorstellung der Mikrosimulationsergebnisse in Kapitel 6 wird ausführlicher darauf eingegangen. In diesem Methodenkapitel folgen daher nur Hinweise zur Modellierung von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen.

Abbildung 1 Modellierte Elemente in den Steuer-Transfer-Modulen der Mikrosimulationsmodelle von ifo und ZEW

Steuer-Transfer-System	
Steuern und Abgaben	Sozialtransfers
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einkommensteuer ▪ Abgeltungssteuer ▪ Solidaritätszuschlag ▪ Beiträge zur Gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung ▪ Beiträge zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeitslosengeld ▪ Bürgergeld ▪ Wohngeld ▪ Kinderzuschlag (<i>künftig: Zusatzbetrag Kindergrundsicherung [KGS]</i>) ▪ Kindergeld (<i>künftig: Garantiebtrag KGS</i>) ▪ Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Bestimmung der individuell oder bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepaaren oder Lebenspartnerschaften gemeinsam zu entrichtenden Einkommensteuer bilden die im SOEP vorliegenden Informationen zu einer Anzahl von steuerbaren Bruttoeinkünften eine sehr differenzierte Grundlage. Auf dieser Basis werden die zu versteuernden Einkommen gemäß Einkommensteuergesetz bestimmt. Zunächst wird das individuelle bereinigte Bruttoeinkommen durch Abzug von Werbungskosten und eventuellen Betriebsausgaben berechnet; bei gemeinsam veranlagenden Paaren werden beide bereinigten Bruttoeinkommen addiert. Im nächsten Schritt wird das zu versteuernde Einkommen durch Abzug der regelmäßig zu berücksichtigenden pauschalen Haushaltsfreibeträge (Sparerfreibetrag, gegebenenfalls Entlastungsbetrag für Alleinerziehende) sowie eventuell vorhandener außergewöhnlicher Belastungen und Sonderausgaben (primär Vorsorgeaufwendungen in den Sozialversicherungen bzw. Sozialbeiträge bis zu einer Höchstgrenze) bestimmt. Schließlich kann die Einkommensteuer durch Anwendung der Steuertarifformel – bei gemeinsam veranlagenden Personen gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Splitting-Tarifs – auf das zu versteuernde Einkommen bestimmt werden.

Bei Kapitaleinkünften oberhalb der Freigrenzen wird in der Regel die pauschale Abgeltungssteuer von 25 % angesetzt. Zusätzlich wird jedoch berücksichtigt, dass in der speziellen Konstellation, dass der Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer niedriger ist als der Abgeltungssteuersatz, die Kapitalerträge zusammen mit dem übrigen zu versteuernden Einkommen der Einkommensteuerformel zu unterwerfen sind.

Der Solidaritätszuschlag kann gemäß den gesetzlich vorgegebenen Berechnungsformeln leicht aus der geschuldeten Einkommensteuer abgeleitet werden.

Die Berechnung der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Arbeitslosenversicherung sowie zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ist unproblematisch. Soweit eine Person einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht, werden die jeweils geltenden Beitragssätze auf das damit erzielte Erwerbseinkommen angewendet. In Abhängigkeit von der Einkommenshöhe werden die speziellen Beitragssatzregelungen in der Gleitzone jenseits der Minijob-Grenze sowie die Deckelung der Sozialbeiträge oberhalb der Versicherungshöchstgrenzen berücksichtigt. Ferner werden in der Gesetzlichen Krankenversicherung die bei den Versicherten erhobenen Zusatzbeiträge und in der Gesetzlichen Pflegeversicherung der erhöhte Beitrag für Kinderlose modelliert.

2.2.2.2 Morgen-danach-Modul

Im Morgen-danach-Modul wird das Steuer-Transfer-Modul so modifiziert, dass die rechtlichen Vorgaben, die unter den Bedingungen einer zu untersuchenden Reform gelten würden, abgebildet sind. Auf dieser Grundlage wird berechnet, wie sich für zunächst im Steuer-Transfer-Modul unter Status-quo-Bedingungen untersuchte Haushalte infolge der Reform das verfügbare Einkommen und dessen Bestandteile verändern würden – vorausgesetzt, die Arbeitszeiten bzw. das Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit blieben konstant. Dieses Szenario ist, sofern es sich um eine auf die Erwerbsanreize einwirkende Reform handelt, allenfalls kurzfristig – eben am „Morgen danach“ – plausibel.

Das Ausschalten von möglichen reformbedingten Verhaltensanpassungen dient dem Zweck, die Mechanik einer untersuchten Reform, einschließlich der Interaktionen mit gegenüber dem Status quo unveränderten Teilen des Steuer- und Transfersystems, zu veranschaulichen und insbesondere die von der Reform ausgehenden finanziellen Impulse und Veränderungen effektiver Grenzbelastungen herauszuarbeiten. Zum Beispiel wird durch eine Gegenüberstellung der Verläufe des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen unter den Bedingungen der Reformvorschläge und des Status quo visualisiert, ob sich Spitzen bei der Grenzbelastung des Erwerbseinkommens reduzieren.

Rechnet man die Morgen-danach-Veränderungen bei Steuern, Abgaben und Transfers für eine bevölkerungsrepräsentative Stichprobe von Haushalten hoch, erhält man zudem eine Schätzung der fiskalischen Gesamtwirkungen, die direkt bei Einführung einer Reform entstehen. Dieser wiederum lässt sich zerlegen in die fiskalischen Wirkungen, die unmittelbar auf das reformierte Element im Steuer-Transfer-System zurückgehen, und die Wirkungen, die mittelbar aus Interaktionen des reformierten Elements mit anderen Elementen in anderen Bereichen des Steuer-Transfer-Systems resultieren.

2.2.2.3 Verhaltensmodul (Arbeitsangebot und Inanspruchnahme)

Das Arbeitsangebotsmodul bildet den Kern der eingesetzten verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle. Es dient dazu, die indirekten Wirkungen von Reformen zu untersuchen, die sich aus den mit dem Morgen-danach-Modul herausgearbeiteten Veränderungen der Erwerbsanreize ergeben. Das Modul zur Simulation von reforminduzierten Arbeitsangebotseffekten gliedert sich in zwei Teile. In einem ersten Teil werden die Präferenzparameter für ein strukturelles Modell des Erwerbsverhaltens geschätzt. Hierbei wird ein kurzfristig-statisch ausgelegter, neoklassischer Modellansatz verwendet. Es wird vorausgesetzt, dass Individuen die ihnen zur Verfügung stehende Zeit in Abhängigkeit vom aktuellen, durch den Arbeitsmarkt und das Steuer- und Abgabensystem bestimmten Nettolohn sowie vom Transfersystem abhängenden Nichterwerbseinkommen gemäß ihren Präferenzen optimal auf Arbeitszeit und Freizeit aufteilen.

Die Arbeitsangebotsmodule gehen von einem diskreten Wahlmodell (Aaberge et al. 1995; van Soest 1995) aus. Individuen haben hierbei nur die Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl an Arbeitszeitkategorien: Sie können sich entscheiden, entweder gar nicht oder 10, 20, 30, 40, 50 oder 60 Stunden zu arbeiten. Mit dieser Diskretisierung geht eine modellbedingte Einschränkung des Handlungsraums einher, sie bildet jedoch die Restriktionen ab, denen sich erwerbsbereite Personen am Arbeitsmarkt gegenübersehen, welche sich in den Daten beispielsweise durch eine starke Häufung bei bestimmten typischen, „runden“ Wochenarbeitszeiten zeigt. Ferner unterstellt das diskrete Wahlmodell, dass Individuen sich gemäß ihren Präferenzen bezüglich Konsum und frei disponibler Zeit, die durch die Parameter einer Nutzenfunktion erfasst werden, und unter Beachtung

der mit den zugelassenen Arbeitszeitkategorien jeweils verbundenen verfügbaren Einkommen für die den größten Nutzen stiftende Alternative entscheiden.

Die unbekanntenen Präferenzparameter der Nutzenfunktion in diesem strukturellen Modell werden anhand der für eine Stichprobe von Haushalten beobachteten tatsächlichen Arbeitszeiten ökonometrisch geschätzt. Bei den Schätzungen der Präferenzparameter wird berücksichtigt, dass bestimmte Personengruppen, was das Arbeitsangebot angeht, nicht oder nur sehr begrenzt flexibel sind. Als inflexibel werden insbesondere definiert: Personen unter 18 Jahren, Personen in Ausbildung, Studium oder im Ruhestand, Bezieher:innen von Arbeitsunfähigkeitsrenten, Selbstständige, Beamtinnen und Beamte, Militärangehörige sowie Geflüchtete. Es wird unterstellt, dass das beobachtete Arbeitsangebot dieser Personengruppen auf Veränderungen der Erwerbsanreize im Steuer-Transfer-System nicht reagiert und somit bei zu untersuchenden Reformen konstant bleibt.

Im Rahmen der Arbeitsangebotsmodule werden die Präferenzparameter für unterschiedliche Haushaltskonstellationen separat geschätzt, da mit einem jeweils unterschiedlichen Grad an Flexibilität zu rechnen ist. Konkret werden unterschieden: Alleinstehende, Alleinerziehende, Paarhaushalte ohne Kinder sowie Paarfamilien.¹ In den Paarkonstellationen wird zudem danach differenziert, ob beide Teile des Paares oder ein Teil im Sinne der oben beschriebenen Abgrenzung im Hinblick auf das Arbeitsangebot inflexibel sind, oder ob das Paar voll flexibel ist. Bei der Schätzung der Präferenzparameter für Paarhaushalte wird ein sogenanntes unitäres Modell verwendet, bei dem das Paar eine gemeinsame Nutzenfunktion verfolgt. Dafür wird bei voll flexiblen Paaren ein zweidimensionaler Möglichkeitsraum aufgespannt, der alle möglichen Kombinationen der Arbeitszeitkategorien für seine beiden Teile umfasst.

Die Modellierung und Schätzung von Inanspruchnahmeverhalten von Transferleistungen geschieht gemeinsam mit dem Arbeitsangebotsverhalten. Modelltheoretisch bilden beide Verhaltensdimensionen eine Einheit. Wie bei Moffitt (1983) und Kalb (2000) wird die unvollständige Inanspruchnahme bei im Status quo vorhandenen Transferleistungen durch Einführung einer oder mehrerer „Stigma“-Indikatorvariablen in die im Arbeitsangebotsmodul spezifizierte Nutzenfunktion berücksichtigt. Dieser Stigma-Term bildet die latenten Kosten ab, die mit der Inanspruchnahme einer Leistung verbunden sind. Die Modelle von ifo und ZEW spezifizieren einen Stigma-Term für arbeitslose Bürgergeldempfänger:innen und einen separaten Term für erwerbstätige Leistungsempfänger:innen („Aufstocker-Haushalte“). Ein dritter Term erfasst die Kosten der Inanspruchnahme für Bezieher:innen von Wohngeld oder Kinderzuschlag bzw. den gleichzeitigen Bezug beider Leistungen.

Im zweiten Teil des Verhaltensmoduls werden Reaktionen simuliert, die sich bei den hier vorgeschlagenen Veränderungen der Rahmenbedingungen im Steuer-Transfer-System gegenüber dem Status quo ergeben. Dazu wird zunächst für jeden untersuchten Haushalt und für jede mögliche Arbeitszeitkategorie das verfügbare Haushaltseinkommen mithilfe des entsprechend angepassten Steuer-Transfer-Moduls berechnet. Unter der Annahme, dass die Veränderung der Rahmenbedingungen die unter Status-quo-Bedingungen geschätzten Präferenzparameter nicht verändert, werden das Arbeitsangebot und die Inanspruchnahme der Leistungen im reformierten System simuliert.

¹ Beliebig komplexere Haushaltskonstellation, zum Beispiel Mehrgenerationenhaushalte oder Wohngemeinschaften, werden in den Modellen als Kombination dieser Einheiten berücksichtigt.

2.2.3 Daten

Die für den vorliegenden Bericht eingesetzten verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle nutzen das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) als zentrale Datenbasis.² Das SOEP ist im Vergleich zu anderen (nach Hochrechnung) bevölkerungsrepräsentativen Datenquellen insgesamt gesehen deutlich überlegen. Erstens sammelt es umfassende soziodemografische Informationen auf der Ebene von privaten Haushalten und enthält durch Schwerpunkte auf Themen wie Erwerbstätigkeit, Einkommen, Vermögen, Transferbezug, Wohnen und Gesundheit einen großen Teil der Variablen in hoher Qualität, die als Inputs für ein Steuer-Transfer-Modul, das die gesetzlichen Rahmenbedingungen adäquat abbildet, sowie zur Schätzung der Präferenzparameter im Arbeitsangebotsmodul erforderlich sind. Das SOEP bietet mit Daten zu zuletzt rund 15.000 Haushalten und gut 30.000 Personen aus diesen Haushalten eine sehr große Stichprobe. Somit steht eine hohe Anzahl von Fällen zur Verfügung, um differenzierte Schätzungen zum Arbeitsangebotsverhalten vorzunehmen und belastbare separate Auswertungen für eine Reihe von Teilpopulationen vorzunehmen, die für die Bewertung der Reformvorschläge relevant sind. Insbesondere stehen genügend Beobachtungen zur Verfügung, um zwischen Paarfamilien und Alleinerziehenden zu differenzieren. Ferner lassen sich Befunde für Familien nach der Kinderzahl gestaffelt angeben. Hierbei nehmen die Unschärfen fallzahlenbedingt bei Großfamilien so weit zu, dass eine Sammelkategorie für Familien mit drei und mehr Kindern gebildet wird.

Die hier vorgelegten Analysen verwenden die SOEP-Daten aus dem Erhebungsjahr 2019, also der letzten SOEP-Welle, die noch nicht von den Sondereffekten Corona und Ukraine-Krieg betroffen ist. Die monetären Variablen werden auf Basis eines Mischindex der Preis- und Lohnentwicklung bis zum Jahr 2023 fortgeschrieben.

2.2.4 Benchmarking fiskalischer Aggregate

Tabelle 1 veranschaulicht, dass die zur Aufgabenerfüllung einzusetzenden verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle die fiskalischen Zielgrößen sehr gut treffen.³ Die zur Validierung herangezogenen Benchmark-Zahlen sind dabei einer Reihe von allgemein akzeptierten, amtlichen Datenquellen entnommen.

Tabelle 1 Ergebnisse der Mikrosimulationsmodelle und korrespondierende Vergleichsgrößen gemäß amtlichen Datenquellen

	Ifo-MSM (2018)	ZEW-EviSTA (2019)	Vergleichsgröße (2019)	Amtliche Datenquelle
Einnahmen und Ausgaben in Mrd. €				
Einkommensteuer	325	320,2	322,1	Bundesministerium der Finanzen (2020)
ALG II	26,9	27,9	28,6	Bundesagentur für Arbeit (2021)
Wohngeld	1,3	1,6	1,0	Destatis (2020)
Kindergeld	39,3	39,3	38,8	Destatis (2020)
Kinderzuschlag	0,6	0,7	0,4	Familienkasse (2020)

Quelle: Eigene Ausarbeitung.

² Für Details zum Datensatz siehe Goebel et al., (2019).

³ Wegen der seitdem eingetretenen Sonderfaktoren (Corona, Krieg in der Ukraine) wird die SOEP-Welle von 2019 verwendet; wegen der Nutzung retrospektiver Informationen aus dem Vorjahr der Erhebung erfolgt der Vergleich für das Jahr 2018.

Zugleich ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass verbleibende Abweichungen zwischen simulierten und Ist-Werten der amtlichen Statistik nicht automatisch einen Mangel der verwendeten Rechenmodelle darstellen. Erstens ergeben sich auch bei der Hochrechnung von Zielgrößen, die in den SOEP-Daten direkt beobachtet werden, auf die Gesamtbevölkerung wegen unvermeidlich ungenauer Hochrechnungsfaktoren spürbare Abweichungen von amtlichen aggregierten Daten. Dies ist unter anderem eine Folge unvollkommener Hochrechnungsfaktoren, die mit Bezug auf Variablen außerhalb einer kleinen Anzahl von fundamentalen soziodemografischen Merkmalen ungenau sind.⁴ Zweitens schließen die Mikrosimulationsmodelle in der Regel gewisse Teile der Bevölkerung, die durch sehr spezielle Rahmenbedingungen charakterisiert sind, wie etwa Geflüchtete mit kurzem Aufenthalt in Deutschland, aus sachlichen Gründen aus. Demnach wäre eine exakte Replikation von makroökonomischen Benchmark-Werten kein anzustrebendes Ziel. Trimmt man trotz dieser beiden Einschränkungen Modellstrukturen darauf, amtliche Datenaggregate zu replizieren, bringt dies implizit einen Verlust an Modellqualität. Somit darf dieser Ansatz zur externen Validierung nicht zu stark forciert werden. Für eine überzeugende Validität genügt, dass die scheinbaren Niveaufehler nicht zu groß werden. Sachlich zu begründende kleinere Niveaufehler kürzen sich heraus, wenn eine Analyse von Reformen in Differenzen zum Status quo vorgenommen wird.

3. Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Status quo)

3.1 Überblick

In diesem Kapitel werden die Erwerbsanreize im Status quo dargestellt, zunächst für den Rechtsstand im Juli 2023 und dann für den Rechtsstand nach Einführung einer Kindergrundsicherung. Da die Kindergrundsicherung erst 2025 eingeführt werden soll und sich derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, ist dieser zweite Ausgangspunkt natürlich vorläufig. Er beruht auf dem am 27.09.2023 verabschiedeten Kabinettsentwurf.

Die Darstellung beginnt mit dem einfachsten Fall einer alleinstehenden Person (Kapitel 3.2). Anhand eines Beispielhaushalts werden zunächst der Verlauf der Bürgergeld-Ansprüche in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen und insbesondere die Funktionsweise der Erwerbstätigenfreibeträge illustriert.

In einem zweiten Schritt wird in Kapitel 3.3 die für das Verständnis der Erwerbsanreize wichtige Interaktion zwischen dem Bürgergeld und dem Wohngeld als eine vorrangige Leistung erklärt. In diesem Zusammenhang wird auf die Wohngeld-Plus-Reform eingegangen, die zum 01. 01. 2023 die Bemessung des Wohngelds deutlich großzügiger gestaltet und damit den Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet hat. Durch die Reform kam es nicht nur zu einer Ausweitung des Wohngelds in höhere Einkommensbereiche, sondern auch zu Verschiebungen vom Bürgergeld in das Wohngeld im Bereich niedriger Einkommen, die sich jedoch wegen Schwierigkeiten bei der verwaltungstechnischen Umsetzung in den ersten Monaten nach der Reform nur begrenzt in der Statistik niedergeschlagen haben. Es verbleiben also derzeit noch Haushalte im Bürgergeld, die eigentlich bereits das Wohngeld als vorrangige Leistung erhalten müssten.

⁴ Um eine formale Konsistenz sicherzustellen, wird das SOEP jährlich an die jeweiligen Daten des Mikrozensus angepasst, sodass die SOEP-spezifische Verteilung nach Region, Alter, Geschlecht, Haushaltsgröße und Nationalität in den Eckdaten derjenigen des Mikrozensus entspricht. Schon wegen der Stichprobenfehler, die sowohl das SOEP als auch den Mikrozensus betreffen, können die wellenspezifischen Hochrechnungsfaktoren jedoch nicht garantieren, mit denen der amtlichen Statistik übereinzustimmen. Hinzu kommen weitere konzeptionelle Schwierigkeiten (Göbel et al., 2008).

Kapitel 3.4 führt zwei der im gesamten Bericht zentralen Darstellungen ein, mit denen sich die aus dem Steuer-Transfer-System ergebenden Erwerbsanreize veranschaulichen lassen: erstens die Entwicklung des verfügbaren Einkommens und der Sozialleistungen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen; zweitens die sich aus der Einkommensabhängigkeit von Sozialleistungen, Einkommensteuer und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen ergebende effektive Grenzbelastung (*effective marginal tax rate*, EMTR). Die EMTR gibt an, welcher Anteil eines zusätzlichen Euro-Bruttoerwerbseinkommens sich *nicht* im verfügbaren Einkommen niederschlägt.

In Kapitel 3.5 wird mit dem Kinderzuschlag eine dritte Leistung in die Betrachtung aufgenommen. Der Kinderzuschlag ist ebenfalls gegenüber dem Bürgergeld vorrangig und bildet zusammen mit dem Wohngeld und dem Kindergeld eine Art „zweite Grundsicherung“ (Wiss. Beirat BMF 2023). Um die Wirkungsweise des Kinderzuschlags zu illustrieren, wird als weiterer Beispielhaushalt eine Paarfamilie mit einem Kind betrachtet. Im Zusammenhang mit dem Kinderzuschlag wird anhand eines dritten Beispielhaushalts auch auf die Besonderheiten eingegangen, die sich für Alleinerziehende ergeben. Zu nennen ist vor allem die Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss sowie von Erwerbs- oder sonstigen Einkünften des Kindes; diese ist bei den genannten Leistungen Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag unterschiedlich geregelt.

Kapitel 3.6 erläutert die Änderungen, die sich im Bereich der Sozialleistungen durch die geplante Kindergrundsicherung ergeben. Die Änderungen sind auf Familien beschränkt, betreffen also nur zwei der drei Beispielhaushalte. Insbesondere für Alleinerziehende ergeben sich durch die Kindergrundsicherung Verbesserungen, weil die großzügigere Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss vom Kinderzuschlag auf den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung übertragen wird und im Bereich des bisherigen Bürgergeldbezugs an die Stelle der Vollarrechnung im geltenden Recht tritt. Da mit der Einführung der Kindergrundsicherung die bisher für Kinder ab zwölf Jahren geltende Mindesteinkommensgrenze beim Unterhaltsvorschuss auf das Alter 7 abgesenkt wird, hängt das Ausmaß der finanziellen Besserstellung von Alleinerziehenden vom Alter des Kindes ab. Für Paarfamilien ändert sich durch die Kindergrundsicherung wenig am verfügbaren Einkommen. Hier entstehen vor allem durch die Erhöhung der Regelbedarfe für Kinder unter 6 Jahren leichte Einkommensverbesserungen.

Kapitel 3.7 schließt mit einem Zwischenfazit, das die zentralen Merkmale der sich aus dem Steuer-Transfer-System ergebenden Erwerbsanreize zusammenfasst und bewertet. Die zentralen Befunde sind, dass das System der sozialen Sicherung von einer hohen Komplexität und entsprechend geringen Transparenz gekennzeichnet ist und zugleich hohe effektive Grenz- und Partizipationsbelastungen erzeugt. Die hohe Komplexität durch die (unvermeidbare) Berücksichtigung individueller Bedarfe und das (vermeidbare) Nach- und Miteinander verschiedener Leistungen steht im Kontrast zu der sehr geringen Differenzierung nach der Lebenssituation bei der Gestaltung des Transferentzugs.

3.2 Bürgergeld und Erwerbstätigenfreibeträge

Die sich aus dem Bürgergeld ergebenden Erwerbsanreize werden zunächst für den einfachsten Fall, also eine alleinstehende Person, dargestellt. Ohne eigenes Einkommen erhält der Haushalt den Regelbedarf und die Kosten der Unterkunft (einschließlich der Heizkosten), sofern diese angemessen sind. Für den Beispielhaushalt werden eine Kaltmiete von 430 Euro und Heizkosten von 80 Euro pro

Monat unterstellt, die Kosten der Unterkunft betragen also 510 Euro.⁵ Der Regelbedarf für einen alleinstehenden Erwachsenen liegt bei 502 Euro. In der Summe hat der Haushalt also in einer Situation ohne eigene Erwerbseinkünfte einen Anspruch auf Bürgergeld in Höhe von 1.012 Euro pro Monat. Es wird unterstellt, dass der Haushalt diesen Anspruch auch geltend macht. Diese Annahme wird generell bei der theoretischen Diskussion des Steuer-Transfer-Systems anhand von Beispielhaushalten getroffen. Die empirische Mikrosimulation auf Basis von SOEP-Haushalten berücksichtigt hingegen auch die Nichtinanspruchnahme von Leistungen.

Eigenes Erwerbseinkommen⁶ wird bei der Bemessung der Bürgergeld-Ansprüche berücksichtigt und reduziert diese tendenziell, allerdings sind dabei zwei Aspekte zu beachten: Erstens wird nur derjenige Teil des Erwerbseinkommens berücksichtigt, der dem Haushalt auch tatsächlich zur Bedarfsdeckung zur Verfügung steht. Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (fällig jenseits der Geringfügigkeitsgrenze von 520 Euro pro Monat) und die Einkommensteuer werden also vom zu berücksichtigenden Einkommen abgezogen, es zählt nur das Nettoeinkommen. Dies hat zur Folge, dass sich Steuersenkungen und niedrigere Beitragssätze zur Sozialversicherung im Bereich des Bürgergeldbezugs nicht auswirken, da sie in dem Maße, in dem sie das Nettoeinkommen erhöhen, zugleich das Bürgergeld reduzieren. Umgekehrt schlagen sich auch Steuer- oder Beitragserhöhungen nicht im verfügbaren Einkommen von Bürgergeldempfänger:innen nieder, da ein niedrigeres Nettoeinkommen zu einem entsprechend höheren Bürgergeldanspruch führt.

3.3 Wohngeld

Mit dem Wohngeld existiert ein weiterer Transfer, der Haushalte mit geringen Einkommen finanziell entlastet. Das Wohngeld ist als Zuschuss zur Miete oder zu den Belastungen bei selbstgenutztem Wohneigentum⁷ konzipiert, es trägt also, anders als das Bürgergeld, nur einen Teil der Kosten der Unterkunft. Neben der Kaltmiete werden über eine nach der Haushaltsgröße gestaffelte Pauschale auch die Heizkosten bezuschusst. Seit der im Januar 2023 in Kraft getretenen „Wohngeld Plus“-Reform gibt es zudem eine ebenfalls nach der Haushaltsgröße gestaffelte Klimakomponente, die – bis auf weiteres ohne Nachweis einer tatsächlichen energetischen Sanierung – die förderfähige Höchstmiete erhöht. Die Höchstmiete selbst hängt sowohl von der Haushaltsgröße als auch von der Mietstufe ab. Es gibt sieben Mietstufen. Für den Beispielhaushalt wird Mietstufe III angenommen. Die förderfähige Höchstmiete liegt in diesem Fall bei 426 Euro. In Mietstufe I läge sie bei 338 Euro, in Mietstufe VII bei 633 Euro. Hinzu kommt, im Beispielfall eines Alleinstehenden-Haushalts, die Klimakomponente von 19,20 Euro pro Monat. Die Heizkostenpauschale beträgt für eine Person 110,40 Euro. Die Höhe des Wohngelds ergibt sich aus der Formel $1,15 (M - (a + bM + cY))$, mit M als der zu berücksichtigenden Miete und Y als dem wohngeldrelevanten Haushaltseinkommen. Die

⁵ Die Beispielwerte für die Kosten von Unterkunft und Heizung sind – wie auch bei den späteren Beispielhaushalten – so gewählt, dass sie unterhalb der Wohngeld-Höchstmiete in Mietstufe III liegen. Zweitens sieht das SGB II in § 11b (3) Erwerbstätigenfreibeträge vor, mit denen die Erwerbsanreize erhöht werden sollen. Auf den ersten 100 Euro brutto gilt ein Freibetragsatz von 100 %, Erwerbseinkommen in diesem Umfang bleibt also komplett anrechnungsfrei. Zwischen 100 Euro und 520 Euro werden 20 % des Bruttoerwerbseinkommens als Freibetrag gewährt, zwischen 520 Euro und 1.000 Euro sind es 30 % und zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro (1.500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem minderjährigen Kind) 10 %. Der maximale Erwerbstätigenfreibetrag beträgt für Alleinstehende und Personen in kinderlosen Paaren also 348 Euro pro Monat und für Alleinerziehende und Personen in Paarfamilien mit minderjährigen Kindern 378 Euro. Vor der am 01. 07 2023 in Kraft getretenen Reform gab es einen einheitlichen Freibetragsatz von 20 % zwischen 100 Euro und 1.000 Euro brutto. Der maximale Freibetragsatz lag dadurch etwas niedriger, er betrug 300 Euro für kinderlose Bedarfsgemeinschaften und 330 Euro für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Die Erwerbstätigenfreibeträge erhöhen das verfügbare Einkommen, das im Bürgergeldbezug maximal erreicht werden kann. Für den Alleinstehenden-Haushalt im Beispiel liegt es bei 1.012 Euro + 348 Euro = 1.560 Euro. Durch die Freibeträge verschiebt sich zudem der Bürgergeldbezug in einen um 348 Euro (für Familien mit minderjährigen Kindern: 378 Euro) höheren Einkommensbereich. Der Punkt, an dem das Bürgergeld abgeschmolzen ist (ohne Berücksichtigung der Vorrangprüfung mit dem Wohngeld), liegt für den Beispielhaushalt bei 1.819 Euro brutto.

⁶ Das Einkommen wird annahmegemäß aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Von anderen Einkommensarten, etwa Kapitaleinkommen oder Einkommen aus Vermietung und Verpachtung, wird hier abgesehen.

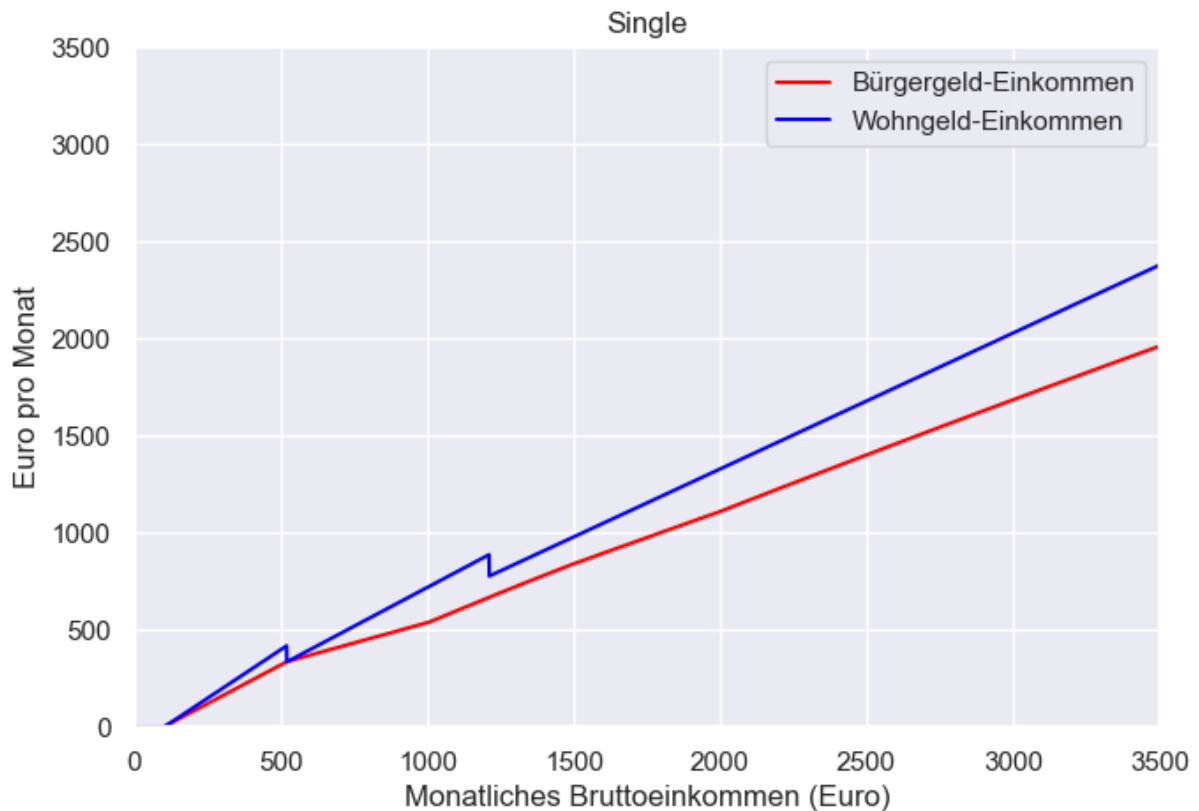
⁷ Im Folgenden wird der Einfachheit halber der erste und deutlich häufigere Fall, also ein Zuschuss zur Miete, unterstellt.

Parameter a, b und c sind abhängig von der Haushaltsgröße, Gleiches gilt für die unteren Schwellen bei M und Y. Für einen Einpersonenhaushalt beträgt M mindestens 52 Euro, Y mindestens 350 Euro. Über die untere Schwelle von Y wird die nur teilweise Zuschussung der Miete gesteuert. Im Beispielfall, also bei einer Kaltmiete von 430 Euro, erhält der Haushalt theoretisch ein Wohngeld von 490 Euro (einschließlich der Heizkostenpauschale), solange das eigene Wohngeld-Einkommen unter 350 Euro liegt. Bei einem höheren Einkommen sinkt der Wohngeldanspruch mit steigender Rate, bis er bei einem wohngeldrelevanten Einkommen von 1.417 Euro ganz entfällt. Das Wohngeld-Einkommen ergibt sich aus dem Bruttoeinkommen unter Berücksichtigung pauschaler Freibeträge von je 10 % bei Zahlung von Einkommensteuer sowie Arbeitnehmerbeiträgen zur Kranken- und Rentenversicherung. Es wird eine Werbungskostenpauschale von derzeit 1.230 Euro jährlich berücksichtigt. Bei Alleinerziehenden kommt ein spezieller Freibetrag von 1.320 Euro hinzu. Das Wohngeld-Einkommen von 1.417 Euro, bei dem das Wohngeld entfällt, entspricht einem Bruttoeinkommen von 2.128 Euro.

Das Wohngeld ist gegenüber dem Bürgergeld vorrangig, ein gemeinsamer Bezug beider Leistungen ist ausgeschlossen. Ein Haushalt wechselt grundsätzlich dann vom Bürgergeld in das Wohngeld, wenn der verbleibende Bürgergeld-Bedarf durch das Wohngeld und eigenes Erwerbseinkommen gedeckt werden kann. Bei dieser Vorrangprüfung ist zu beachten, dass die beiden Leistungen unterschiedliche Einkommenskonzepte verwenden. Bei gleichem Bruttoerwerbseinkommen wird also bei der Berechnung des Bürgergelds ein anderes Einkommen zugrunde gelegt als beim Wohngeld. Dies ist in Abbildung 2 für einen Alleinstehenden-Haushalt dargestellt. Beim Wohngeld-Einkommen ergeben sich durch die pauschalen Freibeträge Sprungstellen beim Überschreiten der Grenze für geringfügige Beschäftigung und beim Einsetzen der Einkommensteuerzahlungen. Beim für das Bürgergeld relevanten Einkommen wirken sich hingegen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und die Einkommensteuerzahlungen in ihrer tatsächlichen Höhe aus.⁸ Außerdem werden, wie gesehen, Erwerbstätigenfreibeträge gewährt. Beim Bürgergeld sind die ersten 100 Euro Bruttoerwerbseinkommen anrechnungsfrei, beim Wohngeld-Einkommen werden durch die jährliche Werbungskostenpauschale von 1.230 Euro die ersten 102,50 Euro des monatlichen Bruttoeinkommens freigestellt. Das für das Bürgergeld relevante Einkommen liegt bei gleichem Bruttoerwerbseinkommen fast immer unter dem Einkommen, das bei der Wohngeldeberechnung berücksichtigt wird.

⁸ Durch die Ausnahmeregelungen bei den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung (geringfügige Beschäftigung bis 520 Euro, Übergangsbereich von 520 Euro bis 2.000 Euro) und durch die Progression bei der Einkommensteuer ergibt sich ein nicht linearer Verlauf des Bürgergeld-Einkommens in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Beim Wohngeldeinkommen ist der Zusammenhang hingegen stets linear, wenn auch mit je nach Bruttoeinkommen unterschiedlicher Steigung.

Abbildung 2 Einkommenskonzepte bei Bürgergeld und Wohngeld (Alleinstehenden-Haushalt)



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinstehenden das für die Bemessung von Bürgergeld und Wohngeld relevante Einkommen in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

Die Leistungen decken also nicht nur unterschiedliche Bedarfskomponenten ab, sondern verwenden zur Bemessung der Ansprüche verschiedene Einkommenskonzepte. Dies erschwert die Vorrangprüfung zwischen den beiden bereits in sich komplexen Leistungen zusätzlich. Für viele Haushalte dürfte es daher nicht ohne Weiteres klar sein, ab welchem Bruttoeinkommen sie aus dem Bürgergeld- in den Wohngeldbezug wechseln.

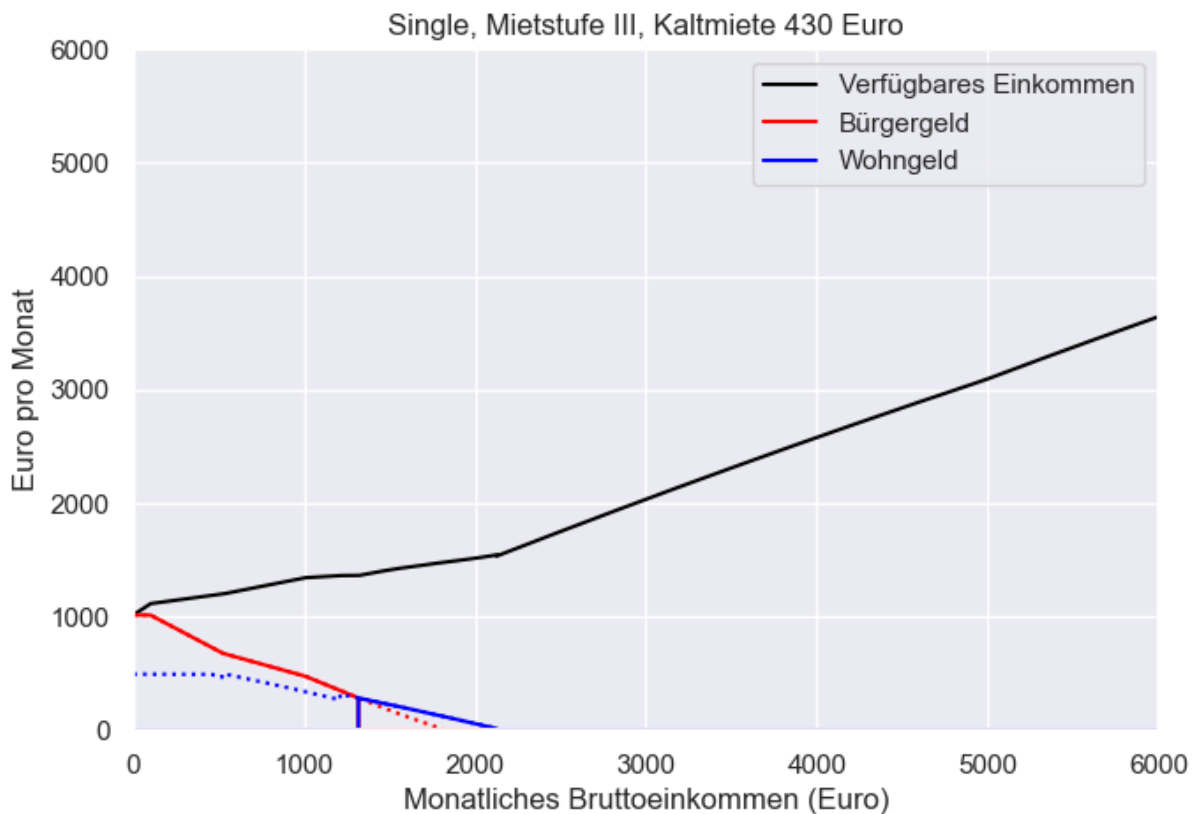
3.4 Verfügbare Einkommen und effektive Grenzbelastung

Abbildung 3 zeigt für den Beispielhaushalt die Entwicklung des verfügbaren Einkommens und der beiden Transfers Bürgergeld und Wohngeld in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Für den Beispielhaushalt ist das Wohngeld ab einem Bruttoeinkommen von 1.318 Euro vorrangig und löst den verbleibenden Bürgergeldanspruch ab. Der genaue Wert ist abhängig von der Miethöhe. Durch die Wohngelderhöhung Anfang 2023 hat sich das Einkommen, ab dem das Wohngeld vorrangig wird, deutlich reduziert.⁹ Die Wohngeld-Plus-Reform hat also nicht nur das Wohngeld für bestehende Empfängerhaushalte erhöht und den Kreis der Wohngeldbezieher:innen in höhere

⁹ Für den Beispielhaushalt war, bei der hier unterstellten Miete, das Wohngeld im Rechtsstand 2022 anders als in 2023 bei keinem Bruttoeinkommen vorrangig. Das Bürgergeld wurde also vollständig entzogen, ohne dass es zu einem Wechsel in das Wohngeld kam. Auch für die beiden anderen Beispielhaushalte kam es durch die Wohngeld-Plus-Reform zu deutlichen Verschiebungen zwischen Bürgergeld und Wohngeld, mit ebenso deutlichen Konsequenzen für den Verlauf der verfügbaren Einkommen. Dies ist in Abbildung 23, Abbildung 26 und Abbildung 29 im Anhang dokumentiert.

Einkommensregionen ausgeweitet, sondern als dritten Effekt auch im Bereich niedrigerer Einkommen zu einem Wechsel aus dem Bürgergeld in das Wohngeld geführt, der jedoch aus verwaltungstechnischen Gründen häufig erst mit Verzögerung stattfindet. Für den Beispielhaushalt enden der Wohngeldbezug und damit der gesamte Transferbereich bei einem Bruttoeinkommen von 2.128 Euro. Auch hier ist der genaue Wert abhängig von der Miete.

Abbildung 3 Alleinstehenden-Haushalt: verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Rechtsstand Juli 2023



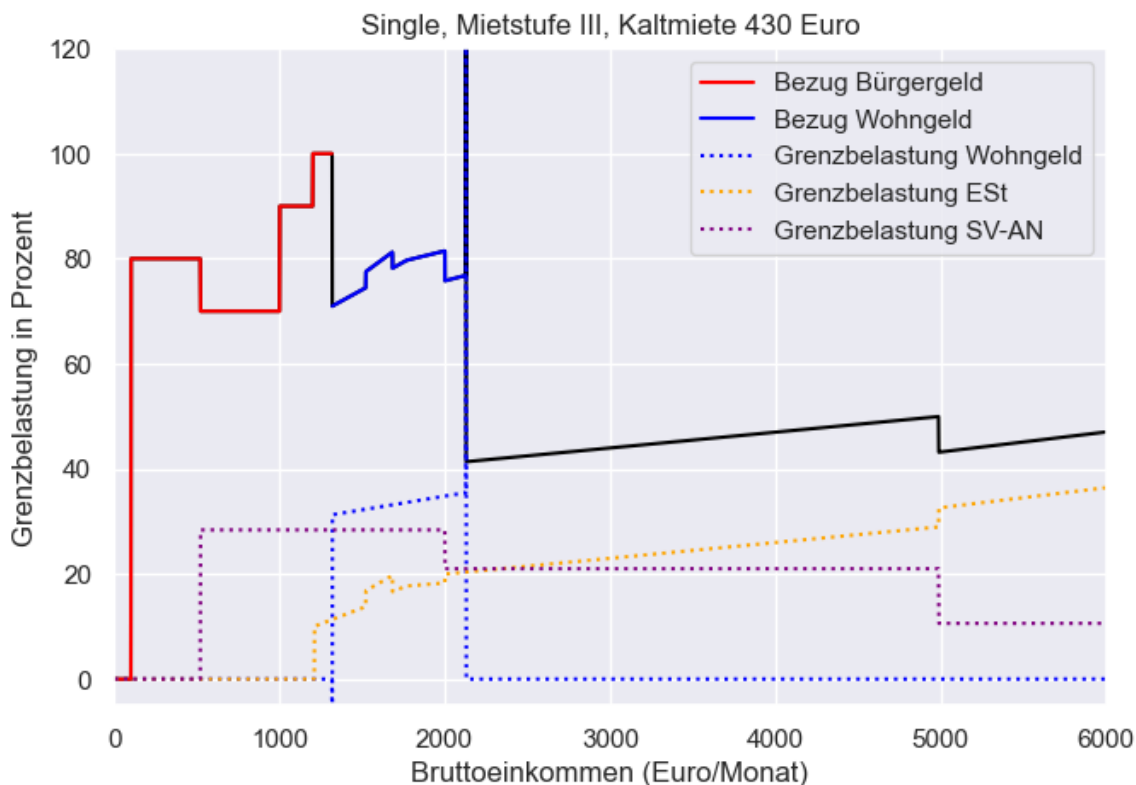
Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinstehenden (Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen sowie die Ansprüche auf Bürgergeld und Wohngeld in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Durchgezogene Linien kennzeichnen wahrgenommene Ansprüche, gepunktete Linien rechnerische Ansprüche.

Um die sich aus dem Bürgergeld und Wohngeld sowie aus der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen ergebenden Erwerbsanreize zu veranschaulichen, ist in Abbildung 4 die effektive Grenzbelastung (*effective marginal tax rate*, EMTR) des Bruttoerwerbseinkommens dargestellt. Die Grenzbelastung gibt an, welcher Teil eines zusätzlichen Euro an Bruttoerwerbseinkommen sich *nicht* im verfügbaren Einkommen niederschlägt. „Effektiv“ bedeutet, dass neben der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen, also vom Arbeitnehmer (bzw. in seinem Namen) geleisteten Zahlungen, auch der Transferentzug berücksichtigt wird.

Auf den ersten 100 Euro Bruttoerwerbseinkommen liegt die EMTR bei 0 %, von 100 bis 520 Euro dann bei 80 %, von 520 bis 1.000 Euro bei 70 %, von 1.000 Euro bis 1.200 Euro bei 90 % und jenseits der 1.200 Euro bei 100 %, bis bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.318 Euro für den

Beispielhaushalt das Wohngeld vorrangig wird.¹⁰ Ab hier wirkt der Transferentzug beim Wohngeld mit den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer zusammen. Im Bürgergeldbezug hingegen wirken sich die Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer, wie oben erläutert, zwar auf die Bemessung des Bürgergeldanspruchs, nicht aber auf das verfügbare Einkommen aus, die EMTR wird dort allein durch die Erwerbstätigenfreibeträge bestimmt.

Abbildung 4 Alleinstehenden-Haushalt: effektive Grenzbelastung (EMTR), Rechtsstand Juli 2023



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinstehenden (Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (durchgezogene Linie) sowie – als gepunktete Linien – von Bürgergeld, Wohngeld, Einkommensteuer (ESt) und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen (SV-AN), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

Im Wohngeldbezug liegt die EMTR zunächst bei etwa 70 % und wächst dann mit dem Einkommen. Die maximale Belastung liegt bei etwas über 80 %.¹¹ Der Anstieg der EMTR ergibt sich, weil die Transferentzugsrate des Wohngelds und der Grenzsteuersatz mit dem Einkommen steigen. Die sich aus den Sozialversicherungsabgaben ergebende Grenzbelastung des Bruttoeinkommens ist über den hier betrachteten Einkommensbereich im Einkommen konstant, allerdings in zwei Zonen: In der Gleitzone bis 2.000 Euro brutto liegt sie um den Faktor $(2000/(2000-520) =) 1,35$ höher als danach.

¹⁰ Die EMTR hängt mit der Steigung des verfügbaren Einkommens in Abbildung 3 zusammen. Bei einer EMTR von 100 % verläuft der Graph horizontal, von einem weiteren Euro Bruttoeinkommen kommt also nichts im verfügbaren Einkommen an. Bei einer EMTR von 0 % steigt der Graph um 45 Grad, jeder Euro an Bruttoeinkommen schlägt sich dann eins zu eins im verfügbaren Einkommen nieder. Abbildung 4 zeigt den korrespondierenden Verlauf der EMTR. In Abbildung 4 verläuft der Graph horizontal, von einem weiteren Euro Bruttoeinkommen kommt also nichts im verfügbaren Einkommen an. Bei einer EMTR von 0 % steigt der Graph um 45 Grad, jeder Euro an Bruttoeinkommen schlägt sich dann eins zu eins im verfügbaren Einkommen nieder.

¹¹ Beim Wegfall des Wohngelds liegt die Transferentzugsrate sogar bei über 100 %: Sobald das Wohngeld unter der Bagatellgrenze von 10 Euro pro Monat liegt, entfällt es vollständig.

Bei einem Bruttoeinkommen von 2.128 Euro ist für den Beispielhaushalt das Wohngeld abgeschmolzen. Ab diesem Einkommen ergibt sich die EMTR allein aus den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und der Einkommensteuer. Sie liegt zunächst bei etwas über 40 % und steigt dann langsam an. Für Bruttoeinkommen jenseits der Beitragsbemessungsgrenze für die Kranken- und Pflegeversicherung (4.987,50 Euro brutto) entfallen die Beiträge zu diesen beiden Zweigen der Sozialversicherung, die Kurve der Grenzbelastung verschiebt sich daher nach unten. Der Rückgang der EMTR fällt jedoch etwas weniger stark aus als der Rückgang der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, da sich bei der Einkommensteuerbelastung ein gegenläufiger Effekt ergibt: Weil jenseits der Beitragsbemessungsgrenze die Vorsorgeaufwendungen langsamer ansteigen, wächst das zu versteuernde Einkommen nun stärker mit dem Bruttoeinkommen, die am Bruttoeinkommen gemessene Grenzbelastung durch die Einkommensteuer erhöht sich also. Die gleichen Effekte treten auf (hier ohne Abbildung), wenn für Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze zur Renten- und Arbeitslosenversicherung (7.300 Euro im Westen, 7.100 Euro im Osten) auch diese Sozialversicherungsbeiträge entfallen.

3.5 Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag ist ebenfalls gegenüber dem Bürgergeld vorrangig und bildet zusammen mit dem Wohngeld und dem Kindergeld eine Art „zweite Grundsicherung“ (Wiss. Beirat BMF 2023). Der Kinderzuschlag wurde 2005 im Zuge der Hartz-IV-Reformen eingeführt, um Familien zu unterstützen, in denen die Eltern zwar ihren eigenen Bedarf decken können, wegen des Bedarfs der Kinder aber auf Bürgergeld (bzw. damals Arbeitslosengeld II) angewiesen wären. Für den Bezug des Kinderzuschlags gilt eine Mindesteinkommensgrenze von 600 Euro (Alleinerziehende) bzw. 900 Euro (Paare) brutto. Die maximale Höhe des Kinderzuschlags beträgt derzeit 250 Euro pro Kind und Monat. Einkommen des Kindes wie Kindesunterhalt oder Unterhaltsvorschuss werden zu 45 % und nicht, wie beim Bürgergeld, zu 100 % angerechnet. Erwerbseinkommen der Eltern wird ebenfalls zu 45 % angerechnet, übriges Einkommen der Eltern zu 100 %. Der Einkommensbegriff ist der gleiche wie beim Bürgergeld, das zu berücksichtigende Einkommen entspricht also dem Bruttoverdienst minus der Einkommensteuer und den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Bei Erwerbseinkommen werden die oben erläuterten Freibeträge berücksichtigt. Das Abschmelzen des Kinderzuschlags beginnt, sobald das zu berücksichtigende Einkommen ausreicht, um den Bedarf der Eltern zu decken.

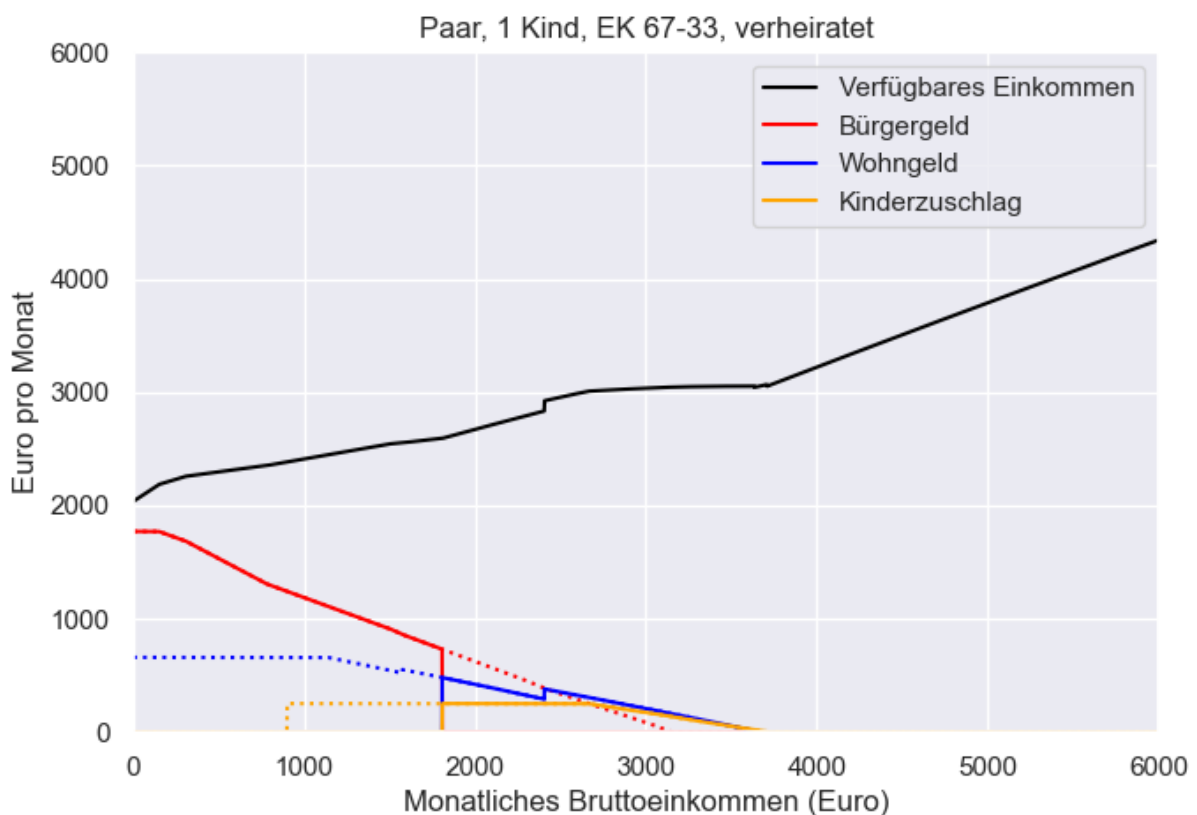
3.5.1 Paar mit einem Kind

Um die Wirkungsweise des Kinderzuschlags zu illustrieren, wird als zweiter Beispielhaushalt ein Ehepaar mit einem Kind im Alter von sieben Jahren betrachtet. Die Kaltmiete für diesen Haushalt liegt bei 630 Euro pro Monat, die Heizkosten liegen bei 120 Euro. Wie beim ersten Beispielhaushalt wird angenommen, dass der Haushalt in einer Gemeinde der Mietstufe III lebt. Das Bruttoeinkommen wird annahmegemäß im Verhältnis von zwei Dritteln und zu einem Drittel aufgeteilt. Bei einem monatlichen Gesamtbrutto von zum Beispiel 3.000 Euro verdient der erste Erwachsene also 2.000 Euro und der zweite Erwachsene 1.000 Euro. Die Aufteilung ist relevant für die Sozialversicherungsabgaben und Erwerbstätigenfreibeträge, die beide auf individueller Basis berechnet werden. Bei der Einkommensteuer wird der Regelfall der gemeinsamen Veranlagung unterstellt.

Der Kinderfreibetrag von jährlich 8.952 Euro (als Summe aus dem sächlichen Existenzminimum und einem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf) bleibt für den Haushalt steuerfrei. Die Steuerwirkung des Kinderfreibetrags wird mit dem Kindergeld in Höhe von 250 Euro pro Monat verrechnet. Das Kindergeld wird beim Bürgergeld, nicht jedoch beim Wohngeld angerechnet.

Abbildung 5 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens und der Sozialleistungen (neben dem Bürgergeld und Wohngeld umfassen diese nun auch den Kinderzuschlag) für den neuen Beispielhaushalt. Ohne eigenes Erwerbseinkommen liegt das verfügbare Einkommen bei 2.035 Euro pro Monat. Der Regelbedarf im Bürgergeld liegt bei je 451 Euro für die beiden Erwachsenen und 348 Euro Regelbedarf und 20 Euro Sofortzuschlag für das siebenjährige Kind, insgesamt also 1.270 Euro. Zusätzlich werden die Kosten der Unterkunft und Heizung von 750 Euro übernommen. Der gesamte Bürgergeldanspruch beträgt also 2.020 Euro, allerdings wird das Kindergeld von 250 Euro angerechnet. Es wird unterstellt, dass der Haushalt für das Kind Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) von 15 Euro pro Monat erhält. Das verfügbare Einkommen setzt sich also aus 1.770 Euro Bürgergeld, 250 Euro Kindergeld und 15 Euro BuT-Leistungen zusammen.

Abbildung 5 Paar mit einem Kind: verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Rechtsstand Juli 2023



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen sowie die Ansprüche auf Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 % des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 %. Durchgezogene Linien kennzeichnen wahrgenommene Ansprüche, gepunktete Linien rechnerische Ansprüche.

Eigenes Bruttoerwerbseinkommen des Haushalts mindert, jenseits der ersten 100 Euro, den Bürgergeldanspruch. Ab einem Haushaltsbrutto von 900 Euro ist die Erwerbseinkommensgrenze für den Kinderzuschlag erreicht. Dieser wird – gemeinsam mit dem Wohngeld – allerdings erst bei einem Bruttoeinkommen von 1.808 Euro brutto vorrangig gegenüber dem Bürgergeld. Der Kinderzuschlag wird ab einem Bruttoeinkommen von 2.663 Euro abgeschmolzen und läuft bei einem

Bruttoeinkommen von 3.709 Euro aus. Das Wohngeld ist bereits kurz vorher, bei einem Brutto von 3.636 Euro, vollständig abgeschmolzen.

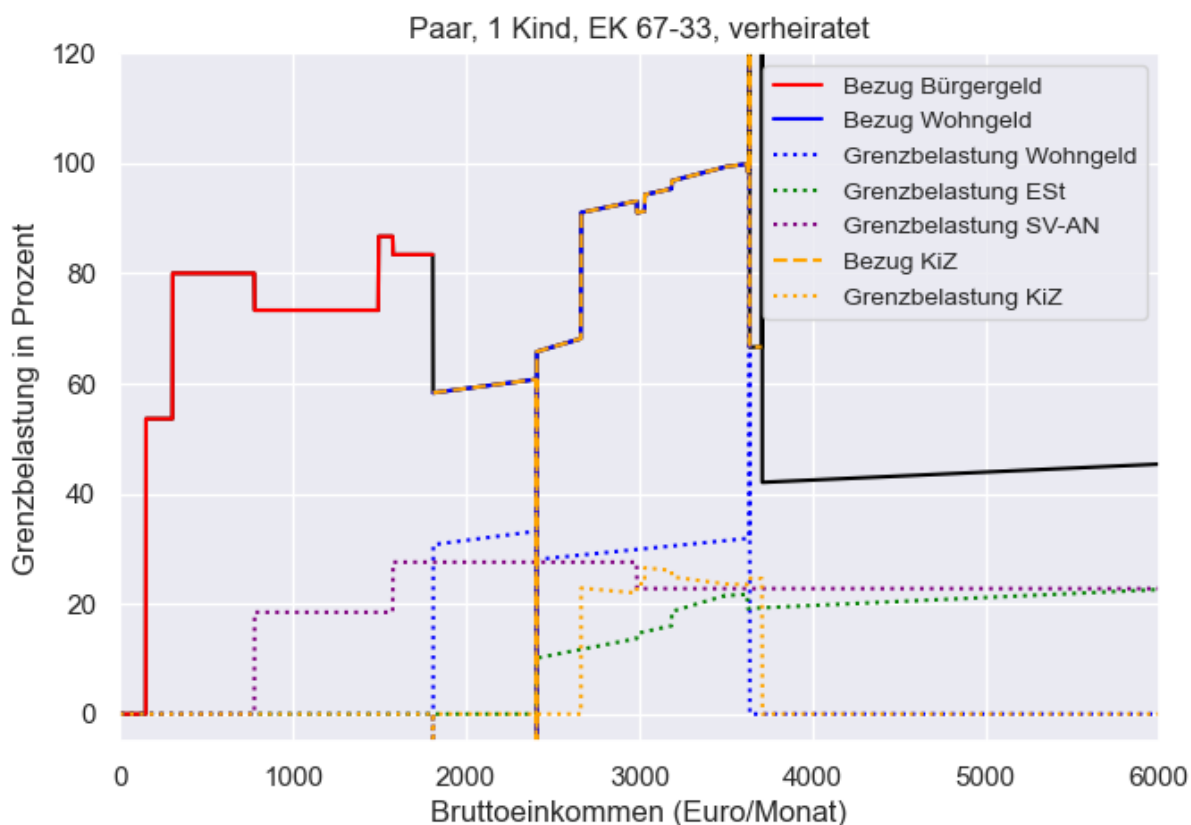
Das verfügbare Einkommen steigt im Transferbereich insgesamt nur sehr wenig an. Bei einem Brutto von 3.709 Euro am Ende des Transferbereichs liegt das verfügbare Einkommen mit 3.051 Euro nur um 1.016 Euro höher als in einer Situation ohne eigenes Erwerbseinkommen. Die effektive Partizipationsbelastung liegt also bei 73 %.¹² Von den gut 3.700 selbst erwirtschafteten Euro kommt also nur etwas mehr als ein Viertel im verfügbaren Einkommen an. Wer arbeitet, hat also mehr als jemand, der nicht arbeitet, der Zugewinn fällt aber angesichts des erwirtschafteten Bruttoeinkommens nicht allzu hoch aus.

Noch ungünstiger ist das Bild, wenn nicht die Partizipationsbelastung bis zum Auslaufen des Transferbereichs insgesamt, sondern die Grenzbelastung in dem weiten Einkommensbereich von 2.663 Euro bis 3.636 Euro betrachtet wird, in der Wohngeld und Kinderzuschlag parallel abgeschmolzen werden. Hier ergeben sich sehr hohe Grenzbelastungen von zwischen 90 und 100 %. Das verfügbare Einkommen erhöht sich in diesem Einkommensbereich trotz der Bruttodifferenz von knapp 1.000 Euro um lediglich 35 Euro. Der Graph des verfügbaren Einkommens ist in diesem Bereich also nahezu flach („Plateau“).

Der Verlauf der effektiven Grenzbelastung (Abbildung 6) ist für den Paarhaushalt noch komplizierter als für den Single-Haushalt, da die Sozialversicherungsbeiträge auf individueller Basis berechnet werden und sich dadurch bei der Grenzbelastung dort und, davon abgeleitet, beim Wohngeld und der Einkommensteuer nun doppelt so viele Sprungstellen ergeben (mit Ausnahme von Paaren, in denen nur eine Person erwerbstätig ist). Der genaue Verlauf der Kurven hängt nun nicht mehr nur von den Annahmen zur Höhe von Miete und Heizkosten, sondern auch von der Einkommensaufteilung ab.

¹² Die Partizipationsbelastung gibt an, welcher Anteil des Bruttoeinkommens bei einer Erwerbsaufnahme nicht im verfügbaren Einkommen ankommt. Hier: $1 - (3.051 \text{ Euro} - 2.035 \text{ Euro})/3.709 \text{ Euro} = 0,73$.

Abbildung 6 Paar mit einem Kind: effektive Grenzbelastung (EMTR), Rechtsstand Juli 2023



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (durchgezogene Linie) sowie – als gepunktete Linien – von Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag (KiZ), Einkommensteuer (ESt) und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen (SV-AN), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 % des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 %.

3.5.2 Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind

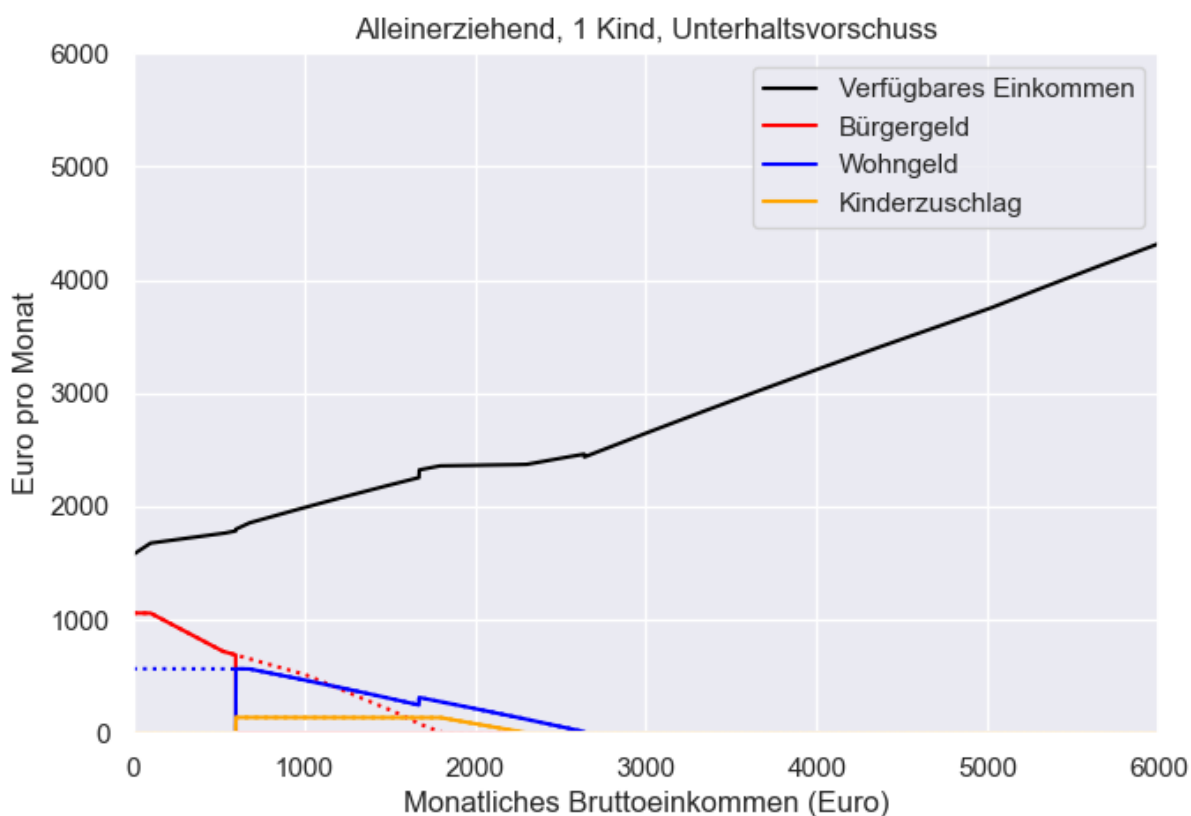
Als dritter Beispielhaushalt wird ein Alleinerziehenden-Haushalt betrachtet, auch hier mit einem Kind im Alter von sieben Jahren. Es werden eine Kaltmiete von 530 Euro und Heizkosten von 100 Euro unterstellt. Der Haushalt lebt, wie auch die bisherigen Beispielhaushalte, in einer Gemeinde der Mietstufe III. Es wird angenommen, dass der Haushalt für das Kind den Unterhaltsvorschuss erhält. Anspruch auf Unterhaltsvorschuss haben Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben und keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten. Der Unterhaltsvorschuss beträgt für ein siebenjähriges Kind 502 Euro pro Monat; von diesem Betrag wird allerdings das Kindergeld in Höhe von 250 Euro abgezogen.

Abbildung 7 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens und der Sozialleistungen (Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag) für den Beispielhaushalt. Ohne eigenes Erwerbseinkommen verfügt der Haushalt über ein Einkommen von 1.575 Euro: 1.058 Euro Bürgergeld, 250 Euro Kindergeld, 252 Euro Unterhaltsvorschuss und 15 Euro Bildungs- und Teilhabeleistungen. Der Bürgergeldanspruch setzt sich aus einem Regelbedarf von 502 Euro für die erwachsene Person, einem Alleinerziehenden-Mehrbedarfszuschlag von etwa 62 Euro (12 %) sowie 348 Euro Regelbedarf und 20 Euro Sofortzuschlag für das Kind zusammen. Die Kosten der Unterkunft betragen 630 Euro.

Auf diese insgesamt 1.560 Euro werden das Kindergeld und der Unterhaltsvorschuss voll angerechnet.

Der Beispielhaushalt wechselt direkt an der Mindesteinkommensschwelle von 600 Euro brutto vom Bürgergeld in den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag. Durch die deutliche Wohngelderhöhung im Januar 2023 greift die Vorrangprüfung früher und die Mindesteinkommensschwelle wird für viele Haushalte bindend. Im Rechtsstand 2022 wären für den Beispielhaushalt Wohngeld und Kinderzuschlag erst bei einem Bruttoeinkommen von 1.078 Euro vorrangig gewesen.

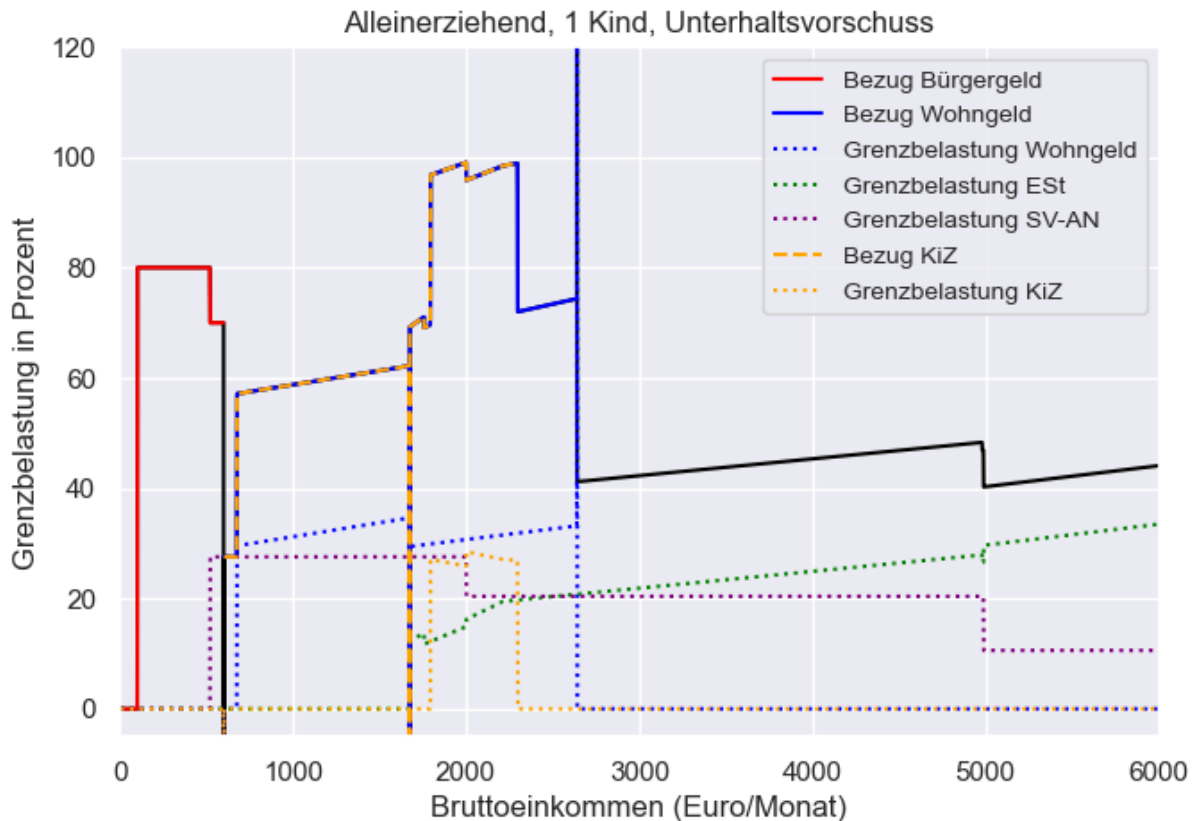
Abbildung 7 Alleinerziehende(r) mit einem Kind: verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Rechtsstand Juli 2023



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen sowie die Ansprüche auf Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Durchgezogene Linien kennzeichnen wahrgenommene Ansprüche, gepunktete Linien rechnerische Ansprüche.

Das Wohngeld läuft im Beispiel bei einem Bruttoeinkommen von 2.640 Euro aus. Der Kinderzuschlag wird für diesen Haushalt erst ab einem Bruttoeinkommen von 1.793 Euro abgeschmolzen, der Bezug endet bei einem Bruttoeinkommen von 2.297 Euro, also – anders als beim oben betrachteten Paarhaushalt – fast 400 Euro vor dem Ende des Wohngeldbezugs. Der Einkommensbereich, in dem aufgrund des parallelen Abschmelzens beider Leistungen hohe Transferentzugsraten auftreten, ist also etwas schmaler (vgl. Abbildung 8). Effektive Grenzbelastungen von fast 100 % treten für den Haushalt im Bereich zwischen 1.793 Euro und 2.297 Euro, also im Abschmelzbereich des Kinderzuschlags auf. Der Bruttozuwachs von gut 500 Euro führt hier lediglich zu einem Zuwachs beim verfügbaren Einkommen von 12 Euro.

Abbildung 8 Alleinerziehende(r) mit einem Kind: effektive Grenzbelastung (EMTR), Rechtsstand Juli 2023



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand Juli 2023. Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (durchgezogene Linie) sowie – als gepunktete Linien – von Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag (KiZ), Einkommensteuer (ESt) und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen (SV-AN), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

Da der Haushalt den Bürgergeldbezug bereits bei einem Bruttoeinkommen von 600 Euro verlässt, sind nur die Erwerbstätigenfreibetragsätze von 100 % (0 bis 100 Euro), 80 % (100 bis 520 Euro) und 70 % (in einem kleinen Einkommensbereich von 520 Euro bis 600 Euro) direkt über das Bürgergeld relevant. Die Erwerbstätigenfreibeträge wirken sich jedoch auch über den Kinderzuschlag aus, da bei diesem das gleiche Einkommenskonzept wie beim Bürgergeld Anwendung findet. Das bedeutet insbesondere, dass am Abschmelzbeginn des Kinderzuschlags der Bedarf der Erwachsenen nicht exakt gedeckt, sondern aufgrund der Erwerbstätigenfreibeträge überdeckt ist. Es hat außerdem zur Folge, dass die im Verlauf des Berichts diskutierten Reformen bei den Erwerbstätigenfreibeträgen bei Haushalten mit Kindern stets auch eine Wirkung jenseits des Bürgergeldbezugs entfalten.

3.6 Geplante Kindergrundsicherung (gemäß Gesetzentwurf vom 27.09.2023)

3.6.1 Inhalte der Reform

Mit der geplanten Kindergrundsicherung werden Kinder und Jugendliche, zumindest hinsichtlich ihrer pauschalen Bedarfe, aus dem Bürgergeld herausgelöst. Sie erhalten ab 2025 einen einkommensunabhängigen Garantiebetrag, der an die Stelle des derzeitigen Kindergelds tritt, und einen einkommensabhängigen und altersgestaffelten Zusatzbetrag, der den Kinderzuschlag

weiterentwickelt und ablöst. Der Kinderzuschlag wird, unter neuem Namen, nach „vorne“, d.h. in niedrigere Einkommensbereiche hinein, verlängert. Dies wird dadurch erreicht, dass die bisherige Mindesteinkommensgrenze (600 Euro brutto bei Alleinerziehenden und 900 Euro brutto bei Paarfamilien) und die Bedingung, dass durch den Kinderzuschlag die Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II überwunden werden muss, entfallen. Anders als beim Kinderzuschlag beziehen Haushalte mit niedrigem Einkommen den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung und die Bürgergeldleistungen parallel. Das Abschmelzen des Zusatzbetrags setzt dann ein, wenn das anzurechnende Einkommen (nach der gleichen Einkommensdefinition wie bisher, also Nettoeinkommen minus Erwerbstätigenfreibeträge) den Elternbedarf deckt. Die Abschmelzrate bezogen auf das Erwerbseinkommen der Eltern beträgt, wie beim bisherigen Kinderzuschlag, 45 %. Auch die Anrechnungsrate des Kindes Einkommens wird vom Kinderzuschlag übernommen. Dadurch stellen sich Familien, die sich derzeit im Bürgergeldbezug befinden und die für die Kinder Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss erhalten, finanziell besser, da dieses Kindes Einkommen im Bürgergeld voll, im Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung aber nur zu 45 % angerechnet wird. Jenseits des Mindestunterhalts steigt die Anrechnungsrate allerdings auf zunächst 55 %, bei einem Unterhalt des anderthalbfachen Mindestunterhalts dann auf 65 % und jenseits des doppelten Mindestunterhalts auf 75 %.

Für Alleinerziehende ist mit der Einführung der Kindergrundsicherung eine Verschärfung der Anspruchskriterien beim Unterhaltsvorschuss verbunden. In Zukunft erhalten Alleinerziehende ab dem 7. Geburtstag des Kindes nur dann den Unterhaltsvorschuss, wenn sie mindestens 600 Euro brutto verdienen. Diese Bedingung gilt derzeit nur für Kinder ab 12 Jahren. Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von 7 bis 12 stellen sich durch die Einführung der Kindergrundsicherung aber finanziell nicht schlechter; sie werden durch die verschärften Anspruchskriterien beim Unterhaltsvorschuss allerdings von einem Teil der Einkommensverbesserungen ausgeschlossen, die aus der im Vergleich zum Bürgergeld großzügigeren Anrechnung von Kindesunterhalt entstehen.

Der (maximale) Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung ist die Summe aus dem altersabhängigen Regelbedarf und einer Wohnpauschale von 120 Euro pro Monat, abzüglich des Garantiebetrags von 250 Euro pro Monat. Daneben entstehen, wie auch bisher bei Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld, Ansprüche auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. Die Kindergrundsicherung sichert somit das (pauschale) Existenzminimum des Kindes. Etwaige Sonderbedarfe werden auch weiterhin über Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII abgedeckt.

Im Zuge der Einführung der Kindergrundsicherung kommt es zu einer Erhöhung der Regelbedarfe um 28 Euro (Alter 0 bis unter 6) bzw. 20 Euro (Alter 6 bis unter 14 und 14 bis unter 18) durch eine Anpassung der Verteilungsschlüssel bei der Regelbedarfsermittlung. Im Gegenzug entfällt der bisherige Sofortzuschlag von 20 Euro. Durch die Erhöhung des sächlichen Existenzminimums um knapp 23 Euro pro Monat¹³ steigt zugleich der Kinderfreibetrag.

Der Zusatzbetrag ist also altersgestaffelt, während der Kinderzuschlag unabhängig vom Alter 250 Euro beträgt. Um Schlechterstellungen zu vermeiden, beträgt der Zusatzbetrag in den Altersstufen 0 bis 5 und 6 bis 13 jenseits der bisherigen Mindesteinkommensgrenzen des Kinderzuschlags von 600 Euro (Alleinerziehende) bzw. 900 Euro (Paarfamilien) weiterhin 250 Euro statt der bei niedrigeren Einkommen geltenden Werte von 216 Euro (0 bis 5) bzw. 238 Euro (6 bis 13). Dieser Schlechterstellungsausgleich ist eine Übergangsregelung. Da die Höhe des

¹³ Rechnung: $(6 \text{ Jahre} * 28 \text{ Euro} + 8 \text{ Jahre} * 20 \text{ Euro} + 4 \text{ Jahre} * 20 \text{ Euro}) / 18 \text{ Jahre} = 22,67 \text{ Euro}$

Kinderzuschlags eingefroren wird, wird der Ausgleich nicht mehr greifen, sobald die nominalen Beträge des Zusatzbetrags diesen Vergleichswert übersteigen.

Zusatzbetrag und Kinderzuschlag unterscheiden sich neben der Altersdifferenzierung auch bei der Aufteilung der Wohnkosten auf Eltern und Kinder. Im Kinderzuschlag erfolgt die Aufteilung prozentual nach in den Existenzminimumberichten festgelegten Sätzen, beim Zusatzbetrag ist eine Pauschale von 120 Euro pro Kind vorgesehen. Das wirkt sich auf das Einkommen aus, ab dem die Leistungen abgeschmolzen werden, der Unterschied ist jedoch in den meisten Fällen gering.

Jenseits der materiellen Veränderungen der Leistungen liegt ein erklärtes Ziel der Kindergrundsicherung darin, die Inanspruchnahme der den Familien zustehenden Sozialleistungen zu steigern. Derzeit nehmen viele Familien ihre Ansprüche insbesondere auf den Kinderzuschlag und das Wohngeld nicht wahr. Zukünftig soll – erstmals beim Antrag auf den Garantiebtrag (das bisherige Kindergeld), also in der Regel gleich nach der Geburt eines Kindes – ein freiwilliger Kindergrundsicherungsscheck angeboten werden, mit dem mögliche Ansprüche auf den Zusatzbetrag geprüft werden sollen. Der Check wird auf vorhandene Datenbestände zugreifen, aus Sicht der Eltern also automatisch ablaufen. Allerdings ist der Check unverbindlich, da für eine Ermittlung des Anspruchs auf den Zusatzbetrag Informationen zu den Wohnkosten und erhaltenen Unterhaltszahlungen benötigt werden, die im Regelfall nicht vorliegen und nach wie vor in einem Antragverfahren von den Eltern angegeben werden müssen. Die mithilfe des Kindergrundsicherungsschecks angestrebte Steigerung der Inanspruchnahmequote ist eine wichtige Komponente der Reform, es ist allerdings offen, wie schnell es gelingen wird, das Ziel einer deutlich höheren Inanspruchnahme zu erreichen. Im vorliegenden Kapitel wird dieser Aspekt ausgeblendet, der Fokus liegt hier auf den materiellen Erwerbsanreizen bei annahmegemäß voller Inanspruchnahme sämtlicher Leistungen.

3.6.2 Wirkungen auf die verfügbaren Einkommen und effektiven Grenzbelastungen

Im Folgenden werden die Wirkungen der geplanten Kindergrundsicherung auf die verfügbaren Einkommen und die effektiven Grenzbelastungen anhand der bisherigen Beispielhaushalte erläutert. Der erste der drei Beispielhaushalte ist, da kinderlos, von der geplanten Reform nicht betroffen. Bei den Beispielhaushalten mit einem Kind fallen die Reformwirkungen für Paarfamilien und Alleinerziehende unterschiedlich aus. Auch das Alter des Kindes spielt eine Rolle.

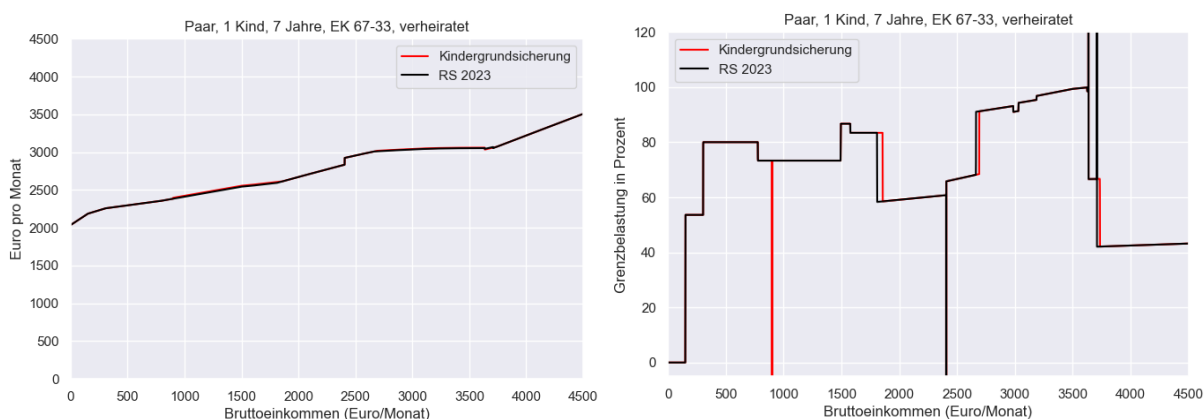
Für **Paarhaushalte** kommt es – jenseits der wichtigen Frage der Inanspruchnahme, die hier ausgeblendet bleibt – durch die geplante Kindergrundsicherung in der Regel nur zu sehr geringfügigen Veränderungen beim verfügbaren Einkommen (Abbildung 9).¹⁴ Für den Beispielhaushalt mit einem Kind im Alter von sieben Jahren entspricht die Erhöhung des Regelbedarfs gerade dem bisherigen Sofortzuschlag von 20 Euro, der in Zukunft entfällt. Das verfügbare Einkommen in einer Situation ohne eigenes Erwerbseinkommen bleibt also unverändert. Auch anschließend bleiben das verfügbare Einkommen und somit auch die Grenzbelastungen unverändert. Lediglich bei einem Bruttoeinkommen von 900 Euro tritt nun ein leichter Sprung nach oben auf, da wegen des oben erwähnten Schlechterstellungsausgleichs der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung von 238 Euro auf 250 Euro, also den Betrag des bisherigen Kinderzuschlags, steigt. An dieser Stelle kommt es also zu einer negativen Grenzbelastung. Dadurch, dass der höhere Betrag von 250 Euro nun ab einem festen Bruttoeinkommen und parallel zum Bürgergeldbezug der Eltern gewährt wird, während im geltenden Recht der Kinderzuschlag (und das Wohngeld) erst beim

¹⁴ Abbildung 12 und Abbildung 24 im Anhang zeigen zusätzlich die Ansprüche auf Sozialleistungen und die Grenzbelastungen nicht nur für das verfügbare Einkommen, sondern auch für die einzelnen Abgaben und Transfers.

Verlassen des Bürgergeldbezugs einsetzte, findet der Wechsel in das Wohngeld bei einem leicht höheren Bruttoeinkommen statt (im Beispiel: 1.856 statt 1.808 Euro).

Eine zweite geringfügige Änderung tritt beim Abschmelzbeginn von Zusatzbetrag bzw. Kinderzuschlag auf. Beide Leistungen werden abgeschmolzen, sobald der Elternbedarf gedeckt ist, und in beiden Fällen beträgt die Abschmelzrate 45 % bezogen auf das anzurechnende Einkommen (Nettoeinkommen minus Erwerbstätigenfreibeträge). Der Abschmelzbeginn verschiebt sich allerdings um wenige Euro, da der Wohnkostenanteil der Kinder in der Kindergrundsicherung pauschal 120 Euro beträgt, während beim Kinderzuschlag gerundete Prozentwerte verwendet wurden. Im Beispiel wird der Kinderzuschlag ab einem Bruttoeinkommen von 2.663 Euro abgeschmolzen, der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung leicht später bei einem Brutto von 2.692 Euro. Der Kinderzuschlag läuft bei einem Brutto von 3.709 Euro aus, der Zusatzbetrag bei 3.735 Euro. Dass sich trotz gleicher Abschmelzrate der Abschmelzbeginn um 29 Euro, das Abschmelzende aber nur um 26 Euro verschiebt, liegt daran, dass sich die Rate nicht auf das Brutto-, sondern das anzurechnende Einkommen bezieht. Wegen des progressiven Einkommensteuertarifs wirkt sich ein zusätzlicher Euro brutto je nach Einkommensbereich unterschiedlich auf das anzurechnende Einkommen aus.

Abbildung 9 Paar mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und effektive Grenzbelastung, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung

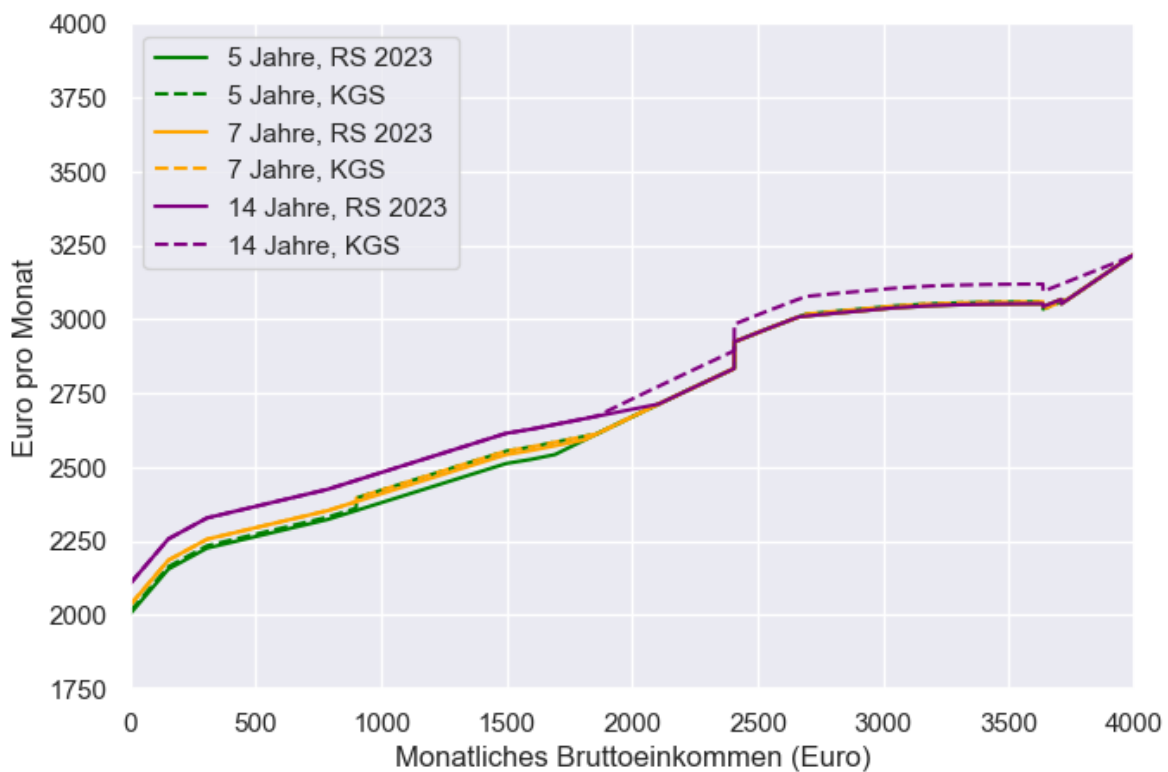


Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände Juli 2023 (RS 2023) und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen (linke Teilabbildung) und die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (rechte Teilabbildung), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 % des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 %.

Abbildung 10 zeigt, wie sich die Wirkungen der Kindergrundsicherung auf das verfügbare Einkommen von Paarhaushalten nach dem Alter des Kindes unterscheiden. Um die Unterschiede sichtbar zu machen, beginnt die y-Achse nicht bei 0, sondern bei 1.750 Euro. Auch für Paarhaushalte mit einem Kind im Alter von 5 oder 14 Jahren wirkt sich die Kindergrundsicherung kaum auf das verfügbare Einkommen aus. Bei einem Kind im Alter von 5 Jahren steigt der Regelbedarf um 28 Euro. Nach Verrechnung mit dem im Gegenzug entfallenden Sofortzuschlag ergibt sich also ein kleines Einkommensplus von 8 Euro pro Monat. Bei einem Bruttoeinkommen von 900 Euro wirkt sich in dieser Altersstufe der Schlechterstellungsausgleich etwas stärker aus als bei einem Kind im Alter von 7 Jahren, der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung steigt an dieser Schwelle von 216 auf 250 Euro. Bei einem Kind im Alter von 14 Jahren entspricht, wie auch im Alter von sieben Jahren, die Regelbedarfserhöhung gerade dem bisherigen Sofortzuschlag, wirkt sich also nicht auf das verfügbare Einkommen aus. Ein Schlechterstellungsausgleich findet nicht statt, da der maximale

Zusatzbetrag bei 310 Euro liegt, also über dem bisherigen Kinderzuschlag von 250 Euro. Im Einkommensbereich, in dem der Haushalt im geltenden Recht Kinderzuschlag bezieht, liegt das verfügbare Einkommen durch die Kindergrundsicherung daher höher. Der Beispielhaushalt wechselt nun früher vom Bürgergeld- in den Wohngeldbezug (bei 1.856 statt 2.102 Euro). In diesem Einkommensbereich von gut 250 Euro liegt das verfügbare Einkommen höher als bisher, bei zugleich niedrigerer effektiver Grenzbelastung. Ab einem Brutto von 2.102 Euro bleibt eine positive Einkommensdifferenz, die Grenzbelastung entspricht aber wieder derjenigen im geltenden Recht. Da der Zusatzbetrag in dieser Altersklasse höher ausfällt als der bisherige Kinderzuschlag, die Abschmelzrate aber gleich bleibt, läuft die Leistung später aus, bei 3.980 statt bisher bei 3.709 Euro. Im Bereich zwischen diesen beiden Einkommenswerten liegen sowohl das verfügbare Einkommen als auch die Grenzbelastung höher als im geltenden Recht.

Abbildung 10 Paar mit einem Kind: verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Alter des Kindes, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände Juli 2023 (RS 2023) und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.23). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von fünf, sieben und 14 Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 % des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 %.

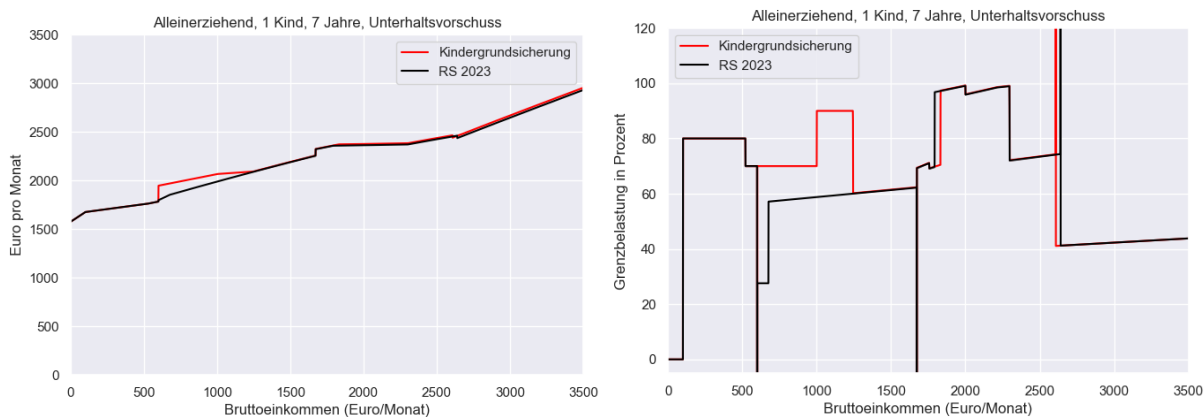
Für **Alleinerziehende** verändert sich durch die geplante Kindergrundsicherung deutlich mehr als für Paarfamilien. Für Alleinerziehende ergibt sich grundsätzlich eine finanzielle Verbesserung dadurch, dass der Kinderzuschlag unter dem neuen Namen „Zusatzbetrag“ mit seinen großzügigeren Anrechnungsregeln nun durch die Abschaffung der für den Kinderzuschlag geltenden Mindesteinkommensgrenze von 600 Euro nach „vorne“, also in niedrigere Einkommensbereiche verlängert wird. Derzeit ist für viele Alleinerziehende, insbesondere nach der Ausweitung des Wohngelds Anfang 2023, die Grenze bindend, das heißt, sie hätten sich bereits bei einem Einkommen von unter 600 Euro brutto durch den Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld finanziell

besser gestellt als durch den Bürgergeldbezug, weil beim Kinderzuschlag erhaltener Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss nur zu 45 % und nicht, wie im Bürgergeld, zu 100 % angerechnet werden. Durch die geplante Kindergrundsicherung entfällt die Mindesteinkommensgrenze für den Kinderzuschlag, Alleinerziehende stellen sich also in dem Einkommensbereich, in dem sie im geltenden Recht Bürgergeld beziehen, finanziell besser.

Allerdings ist zugleich mit der Einführung der Kindergrundsicherung eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Unterhaltsvorschuss geplant. Zukünftig sollen Alleinerziehende mit Kindern ab 7 Jahren den Unterhaltsvorschuss nur dann erhalten, wenn sie über ein Erwerbseinkommen von mindestens 600 Euro brutto verfügen. Bisher lag die Altersschwelle bei 12 Jahren. Alleinerziehende mit einem Kind im Alter zwischen 7 und 12 Jahren profitieren also erst ab dieser Bruttoeinkommensschwelle von den großzügigeren Anrechnungsregeln von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss.

Dieser Mechanismus ist für den Beispielhaushalt mit einer Alleinerziehenden und einem Kind im Alter von sieben Jahren in Abbildung 11 dargestellt.¹⁵ Bei einem Bruttoeinkommen unter 600 Euro ändert sich durch die Kindergrundsicherung nichts am verfügbaren Einkommen. Der Beispielhaushalt hat ohne eigenes Einkommen nach wie vor ein verfügbares Einkommen von 1.575 Euro, allein die Zusammensetzung ändert sich. Im geltenden Recht erhält der Haushalt, wie oben gesehen, 250 Euro Kindergeld, 252 Euro Unterhaltsvorschuss, 1.058 Euro Bürgergeld und 15 Euro aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. Nach Einführung der Kindergrundsicherung entfällt durch die neue Altersgrenze von sieben Jahren der Unterhaltsvorschuss. Dafür erhält der Haushalt nun 488 Euro Kindergrundsicherung (250 Euro Garantie- und 238 Euro Zusatzbetrag), 1.072 Euro Bürgergeld¹⁶ und nach wie vor 15 Euro für Bildung und Teilhabe.

Abbildung 11 Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und effektive Grenzbelastung, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände Juli 2023 (RS 2023) und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen (linke Teilabbildung) und die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (rechte Teilabbildung), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

¹⁵ Abbildung 25 und Abbildung 27 im Anhang zeigen zusätzlich die Ansprüche auf Sozialleistungen und die Grenzbelastungen nicht nur für das verfügbare Einkommen, sondern auch für die einzelnen Abgaben und Transfers.

¹⁶ Die leichte Verschiebung zwischen dem Kinder- und Erwachsenenanteil erklärt sich aus der Einführung einer Kinder-Wohnkostenpauschale statt des bisherigen prozentualen Wohnkostenanteils.

An der Schwelle von 600 Euro steigt das verfügbare Einkommen sprunghaft an, weil nun die Voraussetzungen für den Bezug des Unterhaltsvorschlusses erfüllt sind. Der Unterhaltsvorschuss liegt mit 275 Euro etwas höher als die 252 Euro im geltenden Recht; hier wirkt sich die Steigerung der Regelbedarfe aus, die das sächliche Existenzminimum und damit auch Mindestunterhalt und Unterhaltsvorschuss erhöht. Die Einkommensschwelle von 600 Euro ist identisch mit der Schwelle für den Bezug des Kinderzuschlags im geltenden Recht, der Sprung im verfügbaren Einkommen fällt jedoch stärker aus: Im geltenden Recht steigt durch den Wechsel vom Bürgergeld zum gleichzeitigen Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld das verfügbare Einkommen um 25 Euro pro Monat (von 1.783 Euro auf 1.798 Euro); nach der Einführung der Kindergrundsicherung und der neuen Altersgrenze im Unterhaltsvorschuss steigt das verfügbare Einkommen von 1.783 Euro auf 1.946 Euro, ein Anstieg um 163 Euro. Neben dem nun gewährten Unterhaltsvorschuss wirkt sich, wie bei den Paaren, der Anstieg des Zusatzbetrags von 238 Euro auf 250 Euro aus, mit dem eine Schlechterstellung durch den Übergang vom einheitlichen Kinderzuschlag von (maximal) 250 Euro auf den altersgestaffelten Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung vermieden wird. Im Beispielhaushalt ist dieser Schlechterstellungsausgleich wegen des gleichzeitigen Zugangs zum Unterhaltsvorschuss eigentlich nicht erforderlich, er kommt zu der an dieser Einkommensschwelle auftretenden Einkommenssteigerung hinzu.

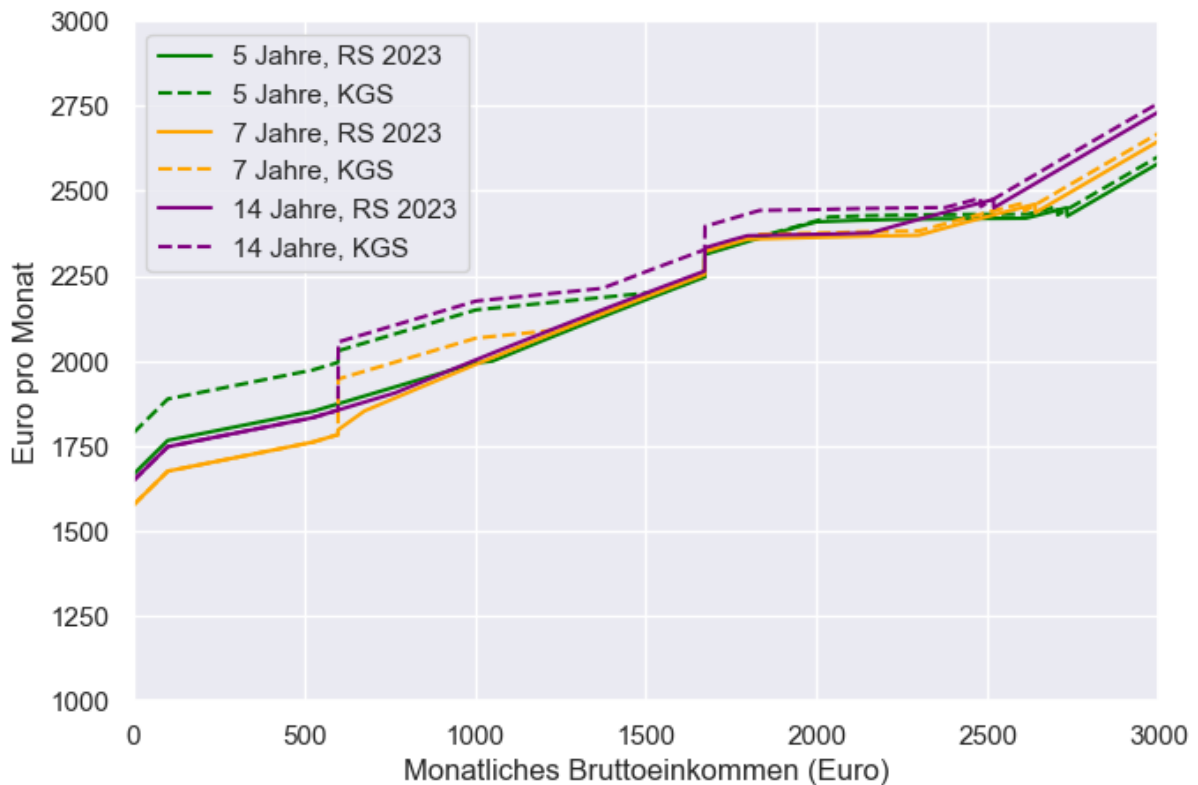
Der Einkommensbereich, in dem sich Alleinerziehende mit Kindern zwischen sieben und zwölf Jahren durch die Reform finanziell besser stellen, läuft von der Mindesteinkommensschwelle bei 600 Euro bis zum Wechsel in den Wohngeldbezug. Dieser erfolgt nun deutlich später, da die 45-prozentige (statt 100-prozentige) Anrechnung des Kindesunterhalts nun auch bei gleichzeitigem Bezug von Bürgergeld durch den alleinerziehenden Elternteil möglich ist, im geltenden Recht hingegen nur nach dem Wechsel in das Wohngeld. Der Beispielhaushalt wechselt bei der geplanten Kindergrundsicherung ab einem Bruttoeinkommen von 1.244 Euro in den Wohngeldbezug, im geltenden Recht erfolgt der Wechsel bereits bei 600 Euro brutto. Durch den späteren Wechsel in das Wohngeld verlängert sich der Einkommensbereich, in dem die effektive Grenzbelastung für den Haushalt durch die Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld bestimmt sind (vgl. die rechte Teilgrafik von Abbildung 11). Der Haushalt sieht sich in diesem Einkommensbereich mit 70 bzw. 90 % also einer höheren Grenzbelastung gegenüber als im geltenden Recht. Dafür sinkt durch den stärkeren Einkommenssprung bei 600 Euro die Partizipationsbelastung, also der Zuwachs im verfügbaren Einkommen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, geteilt durch das Bruttoeinkommen. Im geltenden Recht hat der Beispielhaushalt ein Plus beim verfügbaren Einkommen von (1.989 Euro bis 1.575 Euro =) 414 Euro, wenn ein Bruttoeinkommen von 1.000 Euro statt von 0 Euro erzielt. Durch die Kindergrundsicherung und die niedrigere Altersgrenze beim Unterhaltsvorschuss beträgt der Zuwachs (2.066 Euro – 1.575 Euro =) 491 Euro. Die Partizipationsbelastung sinkt also von 58,6 % auf 50,9 %. Direkt an der Sprungstelle, also bei einem Brutto von 600 Euro, fällt der Rückgang der Partizipationsbelastung noch stärker aus, sie fällt hier von 62,8 % auf 38,2 %.

Nach dem Wechsel in das Wohngeld, also für den Beispielhaushalt ab einem Bruttoeinkommen von 1.244 Euro, ist die effektive Grenzbelastung die gleiche wie im geltenden Recht, mit Ausnahme der sich durch den Wechsel zu einer Wohnkostenpauschale ergebenden leichten Verschiebung, die oben anhand des Paarhaushalts erläutert wurde.

Abbildung 12 zeigt, wie sich die Wirkungen der Kindergrundsicherung auf das verfügbare Einkommen von Alleinerziehenden nach dem Alter des Kindes unterscheiden. Wie bei den Paarhaushalten ist die Achsenskalierung angepasst, um die Unterschiede sichtbarer zu machen. Für Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von 5 Jahren kommt es zu einer deutlichen Besserstellung. Zum einen erhöht sich der Kinderregelsatz um 28 Euro, auch nach Verrechnung mit dem entfallenden Sofortzuschlag von 20 Euro bleibt ein Plus von 8 Euro pro Monat. Zum anderen – und dies ist der wichtigere Effekt – wirkt sich die großzügigere Anrechnung des Unterhaltsvorschlusses aus. Dieser wird nicht mehr, wie

im Bürgergeld, zu 100 %, sondern nur noch zu 45 % auf den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung angerechnet. Anders als in der Altersgruppe ab 7 Jahren, für die der Unterhaltsvorschuss künftig erst ab einem Bruttoeinkommen von 600 Euro gezahlt wird, haben Alleinerziehende mit jüngeren Kindern auch in Zukunft auch bei einem Bruttoeinkommen unter dieser Schwelle (darunter in Situationen ohne eigenes Einkommen) Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss.

Abbildung 12 Alleinerziehende mit einem Kind: verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Alter des Kindes, Rechtsstand Juli 2023 und Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände Juli 2023 (RS 2023) und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

Für den Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind im Alter von 14 Jahren entspricht die Regelsatzerhöhung gerade dem nun entfallenden Sofortzuschlag. Ein Schlechterstellungsausgleich ab einem Bruttoeinkommen von 600 Euro findet, anders als für die Kinder in den beiden jüngeren Altersklassen, nicht statt, da der maximale Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung mit 310 Euro bereits deutlich über dem maximalen Kinderzuschlag von 250 Euro liegt. Entsprechend läuft der Zusatzbetrag später aus als der Kinderzuschlag. Der Mechanismus und die Wirkungen auf das verfügbare Einkommen und die Grenzbelastungen entsprechen denen, die oben für eine Paarfamilie erläutert wurden.

Für Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von 14 Jahren gilt bereits im geltenden Recht eine Mindesteinkommensgrenze von 600 Euro für den Bezug des Unterhaltsvorschusses. Allerdings wird dieser im geltenden Recht voll auf das Bürgergeld angerechnet. Für den Beispielhaushalt, der erst bei einem Bruttoeinkommen von 763 Euro in den Wohngeldbezug wechselt, schlägt sich der Unterhaltsvorschuss erst ab dann im verfügbaren Einkommen nieder. Durch die

Kindergrundsicherung ändert sich dies. Durch die nur 45-prozentige Anrechnung des Unterhaltsvorschusses auf den Zusatzbetrag springt das verfügbare Einkommen bei einem Bruttoeinkommen von 600 Euro um 200 Euro nach oben. Unabhängig vom Alter des Kindes kommt es also beim Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden zu deutlichen Verbesserungen im verfügbaren Einkommen. Unterschiedlich ist nur der Einkommensbereich, in dem die Verbesserungen auftreten. Bei Kindern unter 7 Jahren kommt es auch ohne eigenes Einkommen zu einer Besserstellung durch die großzügigere Anrechnung des Unterhaltsvorschusses, bei älteren Kindern erst dann, wenn der alleinerziehende Elternteil ein Bruttoeinkommen von mindestens 600 Euro erzielt.

3.7 Zwischenfazit

Die Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung liefert mehrere zentrale Befunde:

Hohe Komplexität und geringe Transparenz

Das System der sozialen Sicherung ist von einer hohen Komplexität gekennzeichnet. Diese ergibt sich in erster Linie daraus, dass die Grundsicherung die Bedarfe der Haushalte absichern muss. Die zu deckenden Bedarfe hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die entsprechend beim Bürgergeld und beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden: Haushaltskonstellation (Paarhaushalte und Haushalte mit einem Erwachsenen), Anzahl und Alter der Kinder, Bruttoeinkommen und, bei Paarhaushalten, seine Aufteilung auf die Partner sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Kosten der Unterkunft entscheiden zudem über die Höhe des Wohngelds. Bei den Kosten der Unterkunft kommt zur Variation zwischen den Haushalten noch die regionale Variation hinzu, über die Angemessenheit der Wohnkosten im Bürgergeld und die Mietstufen beim Wohngeld.

Ein zweiter Grund für die hohe Komplexität ist das Zusammenspiel verschiedener Leistungen, die alle letztlich an dem gleichen zu deckenden Bedarf ansetzen, jedoch von verschiedenen Stellen verwaltet werden, verschiedene Regeln zur Leistungsbemessung und dabei verschiedene Anrechnungsregeln mit zudem zum Teil unterschiedlichen Einkommenskonzepten vorsehen. Die Interaktion mehrerer, in sich bereits komplexer Leistungen schafft zahlreiche, für Bürger:innen kaum zu überschauende Schnittstellen. Daraus ergibt sich zum einen das Problem mehrerer Anlaufstellen und, bei Einkommensschwankungen, von Wechseln zwischen den Systemen, die durch Ausnahmeregelungen lediglich abgemildert werden. Zum anderen sind die Regeln und ihr Zusammenwirken so komplex, dass kaum ein Haushalt in der Lage sein dürfte, etwa die Vorrangprüfung zwischen Wohngeld und Bürgergeld eigenständig durchzuführen oder auszurechnen, wie sich zusätzliches Erwerbseinkommen exakt auf die Transferansprüche und damit auch auf das verfügbare Einkommen auswirken würde. Dies gilt insbesondere in dem Einkommensbereich, in dem mit Wohngeld und Kinderzuschlag (und künftig dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) zwei Leistungen parallel be- und mit steigendem Einkommen entzogen werden und sich zugleich noch Einkommensteuer und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auswirken.

Im Status quo übernimmt das Bürgergeld grundsätzlich die Abdeckung aller genannten Bedarfskomponenten, wird aber, sobald bestimmte Teile des Bedarfs selbst gedeckt werden können, durch die vorrangigen Leistungen Wohngeld und, bei Familien, Kinderzuschlag abgelöst. In der geplanten Kindergrundsicherung wird dieses Prinzip, Bedarfskomponenten aus dem Bürgergeld herauszulösen, dadurch verstärkt, dass der Kinderzuschlag in niedrigere Einkommensbereiche verlängert wird und, unter neuem Namen als Kindergrundsicherungs-Zusatzbetrag, die Deckung des (pauschalierten) Kinderbedarfs vollständig übernimmt. Im Bürgergeld verbleiben somit nur die

Bedarfe der Erwachsenen, der von der im Zusatzbetrag enthaltenen Pauschale nicht abgedeckte Teil der Kosten der Unterkunft sowie etwaige Mehrbedarfe der Kinder.

Während die Pläne für eine Kindergrundsicherung also für eine gewisse Systemvereinfachung dadurch sorgen, dass der Kinderzuschlag und die bisherigen Leistungen für Kinder im Bürgergeld zu einer Kindergrundsicherung verschmolzen werden, stellen sich neue Schnittstellen- und Verwaltungsfragen dadurch, dass Kinder und Erwachsene zukünftig in zwei Systemen der Grundsicherung untergebracht sind, die nicht pauschalierbaren Sonderbedarfe aber weiterhin über das Bürgergeld abgedeckt werden.

Hohe effektive Grenz- und Partizipationsbelastungen

Im Transferbereich treten hohe effektive Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens auf, von einem zusätzlich verdienten Euro an Bruttoeinkommen schlägt sich also nur ein geringer Teil im verfügbaren Einkommen nieder. Im Bürgergeld beträgt die Grenzbelastung, jenseits der ersten 100 Euro, die anrechnungsfrei bleiben, zwischen 70 und 100 % des Bruttoerwerbseinkommens. Auch beim parallelen Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag (in Zukunft: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) liegt die effektive Grenzbelastung sehr hoch. Die Partizipationsbelastung ist ebenfalls erheblich: Wer arbeitet, hat zwar stets mehr als bei Nichterwerbstätigkeit, vom Bruttoeinkommen kommt aber ein großer Teil nicht im verfügbaren Einkommen an.

Die Kindergrundsicherung ändert daran wenig. Insbesondere erbt der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung vom Kinderzuschlag das parallele Abschmelzen mit dem Wohngeld. Es existieren also nach wie vor Einkommensbereiche, in denen durch den Transferentzug bei diesen Leistungen und die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge Grenzbelastungen von bis zu (und in einigen Konstellationen über) 100 % auftreten, sich zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen also kaum und mitunter sogar negativ auf das verfügbare Einkommen auswirkt.

Eine echte Veränderung bei den Erwerbsanreizen schafft die Kindergrundsicherung für Alleinerziehende, die den Unterhaltsvorschuss erhalten. Wie oben gezeigt, profitieren Alleinerziehende mit Kindern unter 7 Jahren auch ohne und bei niedrigem Bruttoeinkommen von der nun großzügigeren Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss. Bei Alleinerziehenden mit älteren Kindern entsteht eine Sprungstelle bei einem Bruttoeinkommen von 600 Euro. Diese sorgt für eine zum Teil deutlich niedrigere Partizipationsbelastung beim Sprung aus der Nichterwerbstätigkeit in diesen Einkommensbereich. Gleichzeitig steigt jenseits der 600 Euro die Grenzbelastung verglichen mit dem geltenden Recht. Aus theoretischer Sicht ist unklar, welche Erwerbswirkungen für Alleinerziehende aus der Neuregelung entstehen. Aus systematischer Sicht ist der Unterhaltsvorschuss aufgrund seiner eigentlichen anderen Zielsetzung nicht das Mittel erster Wahl, um die Erwerbsanreize zu beeinflussen.

Die Grenzbelastung ist im Transferbereich nicht nur hoch, sondern variiert auch stark mit dem Bruttoeinkommen. Das liegt an der erwähnten Existenz verschiedener Leistungen, aber auch daran, dass selbst innerhalb einer Leistung unterschiedliche Grenzbelastungen auftreten. Erwerbseinkommen im Bürgergeld wird, je nach Bruttoeinkommen, zu 0, 70, 80, 90 oder 100 % angerechnet. Beim Wohngeld variiert die Grenzbelastung sogar stetig mit dem anzurechnenden Einkommen und der Miete. Durch die pauschale Berücksichtigung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Einkommensteuer entstehen außerdem zwei Sprungstellen. Einzig beim Kinderzuschlag und beim zukünftigen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung existiert eine einheitliche Anrechnungsrate von 45 % bezogen auf das anzurechnende Einkommen. Zwischen diesem und dem Bruttoeinkommen stehen jedoch neben den Erwerbstätigenfreibeträgen die

Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge, sodass auch hier die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens variiert.

Auch wenn das Nach- und Nebeneinander verschiedener Leistungen Schnittstellenprobleme aufwirft, ist es nicht ursächlich für die hohe *durchschnittliche* Belastung des Bruttoerwerbseinkommens im Transferbereich, die etwa für die Partizipationsbelastung relevant ist. Diese vergleicht nämlich das verfügbare Einkommen ohne Erwerbseinkommen und bei Erwerbseinkommen einer bestimmten Höhe. Sie misst also die durchschnittliche Belastung in diesem Einkommensbereich und ist unabhängig davon, ob die Grenzbelastung in diesem Bereich einheitlich oder höchst variabel ist. Für die durchschnittliche Belastung ist allein entscheidend, wie hoch der Bedarf in der Grundsicherung ist und bei welchem Bruttoeinkommen der Transferbereich enden soll. Nimmt man den Bedarf als gegeben an, lässt sich eine Senkung der durchschnittlichen Belastung nur durch eine Ausweitung des Transferbereichs erzielen und umgekehrt. Auch innerhalb dieses Bereichs ergibt sich ein Zielkonflikt durch die Wahl des Abschmelzbeginns. Je später bei gleicher Leistungshöhe und gleichem Transferende mit dem Abschmelzen begonnen wird, desto höher fällt die durchschnittliche Belastung im Abschmelzbereich aus.

Neben den in diesem Bericht im Vordergrund stehenden finanziellen Leistungen ergeben sich Erwerbsanreize aus Sachleistungen, auf die Transferempfänger Anspruch haben, etwa im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets oder verschiedener Vergünstigungen auf kommunaler Ebene (z.B. im öffentlichen Nahverkehr oder bei den Eintrittspreisen von Museen, Kulturveranstaltungen oder Schwimmbädern). Anders als die Geldleistungen werden sie nicht allmählich abgeschmolzen, sondern entfallen beim Verlassen des Transferbereichs abrupt. Sie haben also innerhalb des Bereichs zunächst eine Grenzbelastung von null, setzen aber durch das abrupte Entfallen Anreize gegen ein komplettes Verlassen des Transferbereichs.

Eingeschränkte Differenzierung bei den Erwerbsanreizen

Die hohe Komplexität durch die (unvermeidbare) Berücksichtigung individueller Bedarfe und das (vermeidbare) Nach- und Miteinander verschiedener Leistungen steht im Kontrast zu der sehr geringen Differenzierung nach der Lebenssituation bei der Gestaltung des Transferentzugs. Dieser ist beim Bürgergeld für alle Bedarfsgemeinschaften nahezu gleich. Erst in einem Bereich ab 1.200 Euro wird danach differenziert, ob Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben. Falls ja, wird der Bereich mit 90-prozentiger Anrechnungsrate um 300 Euro verlängert, die 100-prozentige Anrechnung beginnt dann erst bei 1.500 statt 1.200 Euro. Die Erwerbstätigenfreibeträge erhöhen sich für Familien dadurch allerdings nur um 30 Euro pro Monat. Eine Differenzierung nach der Anzahl oder dem Alter der Kinder erfolgt nicht.

Sobald der Haushalt in den Bezug von Wohngeld wechselt, ergeben sich – durch den parallelen Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag (künftig: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) – für Familien deutlich höhere Transferentzugsraten als für kinderlose Haushalte. Dies ist einerseits der Preis dafür, dass eine weitere Leistung gewährt wird und dann auch wieder abgeschmolzen werden muss. Andererseits werden durch die Entscheidung, die Kinderleistung weitgehend parallel zum Wohngeld abzuschmelzen, effektive Grenzbelastungen von zum Teil über 100 % erzeugt.

Auch beim Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag bzw. Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung erfolgt nur eine geringere Binnendifferenzierung innerhalb der Familien. Kinderzuschlag und Zusatzbetrag sehen eine für alle Familien gleiche Anrechnungsrate des Elternerwerbseinkommens von 45 % vor. Das Alter oder die Anzahl der Kinder spielen, wie auch beim Bürgergeld, keine Rolle. Beim Wohngeld schließlich erfolgt eine Differenzierung der Transferentzugsrate allein nach der Miete und Mietstufe. Die Kosten der Unterkunft beeinflussen zudem das Einkommen, ab dem das

Wohngeld gegenüber dem Bürgergeld vorrangig wird. Sie spielen also für die effektive Grenzbelastung und die Erwerbsanreize gleich mehrfach eine Rolle, während andere Faktoren, wie etwa persönliche Erwerbshindernisse oder die Arbeitskräftenachfrage in Bezug auf Qualifikation und Berufserfahrung, bei der Ausgestaltung des Transferentzugs unberücksichtigt bleiben. Der Status als Alleinerziehende/r etwa wird im Bürgergeld lediglich bei den Bedarfen berücksichtigt, nicht aber bei den Erwerbstätigenfreibeträgen. Beim Wohngeld gelten umgekehrt zwar beim anzurechnenden Einkommen, nicht aber bei der Leistungshöhe Sonderregeln für Alleinerziehende. So wird in der Wohngeldformel zwar nach der Haushaltsgröße unterschieden, nicht aber danach, ob zum Beispiel ein Haushalt mit drei Personen aus zwei Erwachsenen und einem Kind oder einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern besteht. Bei der Berechnung des Wohngeldeinkommens erhalten Alleinerziehende zwar einen zusätzlichen Freibetrag, der aber die Struktur des Transferentzugs und somit auch die hohe Belastung durch den parallelen Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag (künftig: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung) unverändert lässt. Auch dieser Freibetrag ist unabhängig vom Alter und von der Anzahl der Kinder.

4. Optimalsteuertheoretische Überlegungen zur Entwicklung eines Reformvorschlags

4.1 Theoretische Grundlagen

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens haben wir das deutsche Steuer- und Transfersystem im Hinblick auf mögliche Ineffizienzen untersucht. Ineffizienzen liegen vor, wenn Erwerbsanreize so verbessert werden können, dass das Netto-Steueraufkommen (Steuereinnahmen minus Transferausgaben) insgesamt nicht sinkt und gleichzeitig keine Transferempfänger:innen schlechter gestellt werden. Wenn eine solche Situation vorliegt, kann die Verwendung staatlicher Mittel verbessert werden, ohne dass es Verlierer gibt. Wir diskutieren im Folgenden auch Reformoptionen, die keine reinen Effizienzsteigerungen wären, sondern Abwägungen erfordern zwischen den (i) Kosten für den Staat, (ii) den Auswirkungen auf die verfügbaren Einkommen der Transferempfänger:innen und (iii) Beschäftigungswirkungen.

Der Ausgangspunkt unserer Arbeit ist dabei ein von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) entwickelter Ansatz zur Identifikation von Reformen des Steuer- und Transfersystems, die eine Besserstellung aller Individuen ermöglichen. Diese Reformen werden auch als Pareto-verbessernde Steuerreformen bezeichnet. Es handelt sich dabei um Reformen, welche die Steuerlast von Erwerbstätigen in bestimmten Einkommensbereichen so reduzieren (und daher ihre verfügbaren Einkommen erhöhen), dass die Erwerbsanreize steigen und eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit erreicht wird.

Bei gegebenem Verhalten und gegebenem Markteinkommen senken solche Reformen das Steueraufkommen. Die Veränderung der Erwerbsanreize führt aber zu einer Ausweitung der Beschäftigung und damit zu höheren Markteinkommen. Dies lässt die Steuereinnahmen steigen und die Transferausgaben des Staates sinken. Wenn der zweite Effekt den ersten quantitativ dominiert, ist die Reform selbstfinanzierend. Da eine solche Reform manche Individuen besserstellt, ohne andere schlechter zu stellen oder einen Nettoverlust an Steueraufkommen zu verursachen, handelt es sich um eine Pareto-verbessernde Reform. Eine solche Reform hat also die Eigenschaft, dass sie nur Gewinner erzeugt, aber keine Verlierer.

Der Ansatz von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) geht von Steuerzahler:innen und Transferempfänger:innen aus, die einerseits von einer Erhöhung ihres verfügbaren Einkommens (bei

gleicher Erwerbstätigkeit) profitieren würden und die andererseits durch eine Erhöhung ihrer Arbeitsstunden (bei gleichem Nettolohn) schlechter gestellt würden. Dies wird modelliert als eine Abwägung zwischen Konsumnutzen einerseits und den Kosten der Einkommenserzielung andererseits. Diese Herangehensweise ist in der Literatur zur optimalen Einkommensbesteuerung in der Tradition von Mirrlees (1971) gängig. Dabei wird berücksichtigt, dass die Kosten der Einkommenserzielung für verschiedene Individuen unterschiedlich hoch ausfallen. Unterschiede in der Arbeitsproduktivität führen zu unterschiedlichen Stundenlöhnen. Um auf ein gegebenes Monatseinkommen von beispielsweise 2.500 Euro zu kommen, müssen Geringqualifizierte einen höheren Aufwand betreiben, etwa indem sie länger arbeiten als Hochqualifizierte. Sie haben dann höhere variable Kosten der Einkommenserzielung. Außerdem ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit fixen Partizipationskosten verbunden. Eine alleinerziehende Mutter etwa muss erst eine Kinderbetreuung finden, ehe sie überhaupt beginnen kann, Erwerbseinkommen zu erzielen. Sie hat daher höhere fixe Kosten als eine kinderlose Frau mit gleicher Qualifikation.

All dies wird in der formalen Analyse abgebildet über eine Nutzenfunktion der Form

$$U(c,y) = c - k(y,w) - F \cdot I(y>0) .$$

Gemäß dieser Funktion steigt der Nutzen linear in den Konsummöglichkeiten c und sinkt aufgrund der Kosten der Einkommenserzielung im Erwerbseinkommen y . Die variablen Kosten der Einkommenserzielung werden durch die Funktion k abgebildet. Diese variablen Kosten hängen vom erzielten Erwerbseinkommen y und von einem Maß der Arbeitsproduktivität w ab. Hierdurch wird die Annahme abgebildet, dass die Kosten der Erzielung eines Einkommens von y niedriger sind, wenn die Arbeitsproduktivität w höher ist. Hinzu kommen fixe Kosten von F , die bei der Wahl eines strikt positiven Erwerbseinkommens anfallen. Formal wird diese Bedingung durch die Indikatorfunktion I abgebildet, die bei strikt positivem Erwerbseinkommen den Wert 1 annimmt und andernfalls den Wert 0.

In der Literatur zur optimalen Einkommensbesteuerung werden Nutzenfunktionen dieser Form häufig verwendet oder zum Ausgangspunkt von Modellerweiterungen gemacht, siehe Diamond (1998), Saez (2001), Gruber und Saez (2002) oder Jacquet, Lehmann und Van der Linden (2013). Wie im Lauf der Darstellung noch klarer wird, wird diese Darstellung von Präferenzen hier verwendet, um Anhaltspunkte für Ineffizienzen im Steuer- und Transfersystem zu finden. Die Auswertung konkreter Reformoptionen erfolgt dann in einem anderen Rahmen, dem ifo-Mikrosimulationsmodell.

Weiter wird in der Analyse angenommen, dass Haushalte mit einem Steuer- und Transfersystem konfrontiert sind, welches für jedes mögliche Erwerbseinkommen ein für den Konsum verfügbares Einkommen festlegt. Ein Element dieses Steuer- und Transfersystems stellt die Einkommensteuer dar, die Erwerbstätigen mit Einkommen oberhalb einer bestimmten Grenze eine zu zahlende Steuerlast auferlegt. Weitere Elemente bestehen typischerweise in verschiedenen Transferprogrammen für Erwerbstätige mit Einkommen unterhalb bestimmter Grenzwerte. Hinzu kommen Beiträge zur Sozialversicherung, insoweit deren Höhe vom Erwerbseinkommen abhängt. Formal wird dieses Steuer- und Transfersystem durch eine Funktion T_0 abgebildet, die jedem Einkommensniveau y eine Netto-Steuerzahlung $T_0(y)$ zuordnet. Beziehende:innen niedriger Erwerbseinkommen beziehen im Allgemeinen Transferleistungen, sodass $T_0(y)$ negativ ist. Für die Beziehende:innen höherer Erwerbseinkommen ist die Netto-Steuerzahlung $T_0(y)$ dagegen positiv. Das für den Konsum verfügbare Einkommen $c_0(y)$ ergibt sich in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen als $c_0(y) = y - T_0(y)$.

Aus der Kombination dieser verschiedenen Elemente des Steuer- und Transfersystems und ihrer Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen ergeben sich Erwerbsanreize für die arbeitsfähigen Mitglieder des Haushalts. Diese Erwerbsanreize können anhand von zwei Größen beschrieben werden.

Die **effektive Grenzbelastung** gibt an, um welchen Anteil eines Euros die Netto-Steuerlast (Differenz aus Steuerlast und Transferanspruch) steigt, wenn das Erwerbseinkommen um einen Euro erhöht wird. Sie entspricht der Summe des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer und der Abschmelzungsrate eines Transferanspruchs. Die Grenzbelastung misst die **Anreize für eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit** für eine Person, die bereits ein positives Erwerbseinkommen aufweist. Sie variiert im Allgemeinen mit der Höhe des Erwerbseinkommens.

Die **effektive Partizipationsbelastung** vergleicht hingegen die Netto-Steuerlast eines Individuums mit einem Erwerbseinkommen von y mit der Netto-Steuerlast, die für das gleiche Individuum in einer Situation ohne Erwerbseinkommen gelten würde. Die Differenz dieser beiden Steuerzahlungen ergibt sich als $T^P(y) = T(y) - T(0)$.

Sie ergibt sich aus der bei einem Einkommen y zu zahlenden Steuer und der Reduktion des Transferanspruchs bei Aufnahme der Tätigkeit mit Erwerbseinkommen y . Die Partizipationsbelastung setzt diesen Anstieg in der Steuerlast in Bezug zu der Höhe des erzielten Erwerbseinkommens y , entspricht also dem Verhältnis $T^P(y)/y$. Sie misst damit den Anteil des erzielten Einkommens y , der dem Erwerbstätigen nicht zukommt, sondern aufgrund der Erhöhung der Netto-Steuerlast verloren geht. Die Partizipationsbelastung misst damit die **Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit**.

Für eine detailliertere Beschreibung des gegebenen Steuer- und Transfersystems muss berücksichtigt werden, dass Steuerlast und Transferansprüche nicht nur am Erwerbseinkommen anknüpfen, sondern auch von zusätzlichen Charakteristika abhängen, etwa dem Familienstand, der Zahl der Kinder sowie z.B. der Höhe der gezahlten Miete. Dies wird später noch im Detail ausgeführt. Für den Moment werden diese ausgeblendet.

4.2 Die revenue function

Die in Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) entwickelte Methode zur Identifikation von Ineffizienzen nutzt als Diagnoseinstrument die sogenannte *revenue function* $r: y \Rightarrow r(y)$.

Sie basiert auf folgender Überlegung: Betrachte ein gegebenes Steuer- und Transfersystem und eine gegebene Verteilung der Erwerbseinkommen. Betrachte eine Reform, welche die Grenzbelastung in einem kleinen Einkommensbereich um ein bestimmtes Einkommensniveau y herum leicht erhöht und die Grenzbelastungen in allen anderen Einkommensbereichen unverändert lässt. Dies kann z.B. durch eine Erhöhung der Abschmelzungsrate eines Transfers erfolgen. Diese Reform erhöht die Netto-Steuerlast bei allen Erwerbseinkommen oberhalb des betrachteten Einkommensbereichs. Hierdurch erhöht sich das Steueraufkommen. Die Reform kann außerdem dazu führen, dass Individuen ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Diese Verhaltensänderung führt zu einer Reduktion des Steueraufkommens. Der Wert der Funktion r an der Stelle y entspricht der Summe aus beiden Effekten.

Die Arbeit von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) enthält eine Charakterisierung der revenue function als Funktion von empirisch beobachtbaren oder schätzbaren Größen. Insbesondere hängt die revenue function von den effektiven Grenz- und Partizipationsbelastungen, der aktuellen Verteilung der Erwerbseinkommen sowie den Elastizitäten des Arbeitsangebots ab.

Diese Elastizitäten beschreiben, wie stark die Transferempfänger:innen ihr Erwerbsverhalten in Reaktion auf eine Reform des Steuer- und Transfersystems verändern. Je höher die Elastizitäten – d.h. je stärker betroffene Haushalte durch eine Anpassung ihres Erwerbseinkommen auf eine Reform reagieren – desto weniger Steuereinnahmen werden durch die Erhöhung der Grenzbelastung für Einkommen nahe y erzielt und desto niedriger ist der Wert der revenue function $r(y)$. Genauer kann zwischen zwei Arten von Elastizitäten unterschieden werden, die unterschiedliche Veränderungen im Erwerbsverhalten erfassen. Die erste Elastizität bezieht sich auf Anpassungen auf der sogenannten **intensiven Marge**. Sie misst, wie stark sich infolge einer Reform die **Höhe des Erwerbseinkommens** jener Personen ändert, die sowohl vor als auch nach der Reform ein strikt positives Erwerbseinkommen bezogen haben. Die zweite Elastizität misst, wie sich die **Zahl der Erwerbstätigen** infolge der Reform ändert. Dies ist die Partizipationselastizität, die sich auf Reaktionen auf der **extensiven Marge** bezieht.

Die oben beschriebene Reform konfrontiert Haushalte mit einem Erwerbseinkommen nahe y (Gruppe 1) mit einer höheren Grenzbelastung und senkt damit die Arbeitsanreize. Zu erwarten ist, dass einige dieser Haushalte ihr Erwerbseinkommen auf der intensiven Marge reduzieren. Für Haushalte mit höherem Einkommen (Gruppe 2) ändert sich die Grenzbelastung nicht. Allerdings steigen ihre Steuerlast und damit auch ihre Partizipationsbelastung. Dies reduziert die Anreize für die Aufnahme einer Tätigkeit. Für diese Gruppe werden die Verhaltensänderungen an der extensiven Marge durch die Partizipationselastizität erfasst. An der aktuellen Verteilung der Erwerbseinkommen lässt sich ablesen, wie groß diese beiden Gruppen sind. Ihre jeweilige Größe bestimmt, wie stark die Verhaltensanpassungen auf die revenue function wirken.

4.3 Ineffizienzen

Wie Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) zeigen, lässt sich an den Eigenschaften der revenue function erkennen, ob ausgehend von einem gegebenen Steuer- und Transfersystem eine Pareto-verbessernde Reform möglich ist. Insbesondere existiert eine solche Reform dann, wenn die revenue function eine der folgenden beiden Eigenschaften hat.¹⁷

Eigenschaft 1: Es gibt einen Einkommensbereich, in dem die revenue function negative Werte annimmt.

Wenn $r(y) < 0$ gilt, führt eine Erhöhung der Grenzbelastung für Erwerbseinkommen nahe y zu einer Reduktion der Steuereinnahmen. Dieser Fall liegt dann vor, wenn die Verhaltensreaktionen so stark sind, dass trotz des höheren Steuersatzes die Steuereinnahmen sinken. Analog gilt dann auch, dass eine Senkung der Grenzsteuersätze in diesem Einkommensbereich zu höheren Steuereinnahmen führt und damit selbstfinanzierend ist. Zudem stellt sie alle Erwerbstätigen mit einem Einkommen oberhalb von y besser. Damit führt eine solche Reform zu einer Pareto-Verbesserung.

Eigenschaft 2: Es gibt einen Einkommensbereich, in dem die revenue function steigend verläuft.

Nehmen wir an, dass die revenue function auf einem Einkommensintervall $[y_a, y_b]$ steigend verläuft, also bei dem Einkommen y_b einen höheren Wert annimmt als bei dem niedrigeren Einkommen y_a . In diesem Fall führt eine Reform, welche die Grenzbelastung für

¹⁷ Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) zeigen weiterhin, dass eine Pareto-verbessernde Reform auch dann existiert, wenn es einen Einkommensbereich gibt, in dem die revenue function größere Werte als 1 annimmt. Liegt dagegen keine dieser drei Eigenschaften vor, dann existiert keine Pareto-verbessernde Reform. Unsere Analysen des deutschen Steuer- und Transfersystems, die weiter unten ausführlich beschrieben werden, haben gezeigt, dass die revenue function keine Werte oberhalb von 1 annimmt. Daher wird diese Eigenschaft im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

Erwerbseinkommen nahe y_b erhöht, zu einer stärkeren Steigerung des Steueraufkommens als eine Reform, welche die Grenzbelastung für Erwerbseinkommen nahe y_a erhöht.

Ist dies der Fall, kann eine Pareto-verbessernde Reform gefunden werden. Es handelt sich um eine Reform, die Grenzbelastungen in zwei Einkommensbereichen verändert. Erstens werden die Grenzbelastungen in einem Einkommensbereich in der Nähe von y_a gesenkt, z.B. durch eine Reduktion der Abschmelzungsrate eines Transfers. Hierdurch werden Erwerbstätige mit einem Einkommen oberhalb von y_a finanziell bessergestellt (weil sich ihr Transferanspruch erhöht). Zweitens werden die Grenzbelastungen in einem Einkommensbereich in der Nähe von y_b so weit erhöht, dass die Netto-Steuerlast für alle Bezieher:innen von Erwerbseinkommen oberhalb dieses Einkommensbereichs im Vergleich zum ursprünglichen Steuer- und Transfersystem unverändert bleibt. Durch die Kombination dieser beiden Anpassungen werden alle Erwerbstätigen mit Einkommen zwischen y_a und y_b bessergestellt, während niemand schlechter gestellt wird. Dies erhöht auch die Anreize für die Aufnahme all solcher Tätigkeiten, die zu einem Einkommen zwischen y_a und y_b führen.

Eine Reform mit diesen Eigenschaften senkt also die Grenzbelastungen in einem Einkommensbereich (phase-in) und erhöht sie in einem zweiten Einkommensbereich (phase-out), der zum ursprünglichen Tarif zurückführt. Ein empirisches Beispiel für eine derartige Reform stellt die Einführung des Earned Income Tax Credit, einer Lohnsubvention, in den USA Mitte der 1970er Jahre dar.

Wenn Eigenschaft 2 erfüllt ist, dann ist eine solche Steuersenkung selbstfinanzierend: Der Gewinn an Steueraufkommen durch die Erhöhung der Grenzbelastungen nahe y_b wiegt stärker als der Verlust an Steueraufkommen durch die niedrigeren Grenzbelastungen nahe y_a . Die beschriebene Reform hat also einen positiven fiskalischen Effekt; sie erhöht das Netto-Steueraufkommen.¹⁸

4.4 Kleine und große Reformen

Anhand einer grafischen Darstellung der revenue function lassen sich Ineffizienzen des Steuer- und Transfersystems in einfacher Weise identifizieren. Wenn die revenue function negative Werte annimmt oder steigend verläuft, können Steuerreformen durchgeführt werden, die manche Individuen besserstellen, niemanden schlechter stellen und zu einer Erhöhung des Steueraufkommens führen.

Eine Einschränkung der Methode ist, dass sie sich auf sogenannte marginale Effekte beschränkt. Anhand der revenue function kann zunächst nur gezeigt werden, dass alle Erwerbstätigen durch eine „kleine“ Reform bessergestellt werden können – also durch eine Reform, die nicht allzu weit vom ursprünglichen Steuer- und Transfersystem wegführt. Dabei kann zunächst nicht geklärt werden, inwiefern sich diese Effekte skalieren lassen – also auch Pareto-verbessernde Reformen existieren, die „große“ Veränderungen des Steuer- und Transfersystems auslösen.

Um zu prüfen, ob auch „große“ Reformen Pareto-verbessernd sein können, simulieren wir daher die Effekte von verschiedenen Reformen des Steuer- und Transfersystems mithilfe von Mikrosimulationsmodellen (siehe Kapitel 2.2). Das Zusammenspiel unserer Analyse des Steuer- und Transfersystems auf Basis von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) und der Mikrosimulationsmodelle lässt sich also wie folgt beschreiben: Die Diagnostik anhand der revenue function liefert Hinweise auf die Existenz von Reformen mit wünschenswerten Eigenschaften, insbesondere Reformen, die einige Haushalte besserstellen, ohne andere schlechterzustellen, und

¹⁸ Im Prinzip können diese zusätzlichen Steuereinnahmen verwendet werden, um auch alle anderen Individuen besserzustellen (z.B. durch eine pauschale Ausschüttung).

gleichzeitig zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) entwickeln insbesondere auch eine Methode, die es erlaubt, geeignete Einkommensbereiche für solche Steuer- und Transferreformen zu identifizieren. Mithilfe des Mikrosimulationsmodells kann dann die Frage beantwortet werden, wie stark die Grenzbelastungen in den identifizierten Einkommensbereichen geändert werden sollten.

4.5 Betrachtung von Teilgruppen

Die hier beschriebenen Methoden lassen sich verfeinern, sodass nur Teilgruppen in den Blick genommen werden, etwa Alleinerziehende, Singles oder Familien mit vielen Kindern. Das Steuer- und Transfersystem behandelt diese Teilgruppen unterschiedlich, sodass es je ein Steuer- und Transfersystem für Alleinerziehende, Singles oder Familien mit vielen Kindern gibt. Entsprechend werden dann auch die Möglichkeiten Pareto-verbessernder Reformen ausdifferenziert. Geeignete Reformen für alleinerziehende Transferempfänger:innen betreffen typischerweise andere Einkommensbereiche als geeignete Reformen für Familien mit zwei Kindern oder geeignete Reformen für Familien mit mehr als drei Kindern. Weiter unten wird beschrieben, welche Differenzierungen wir bei der Anwendung unserer Methodik vorgenommen haben.

4.6 Analyse des deutschen Steuer- und Transfersystems

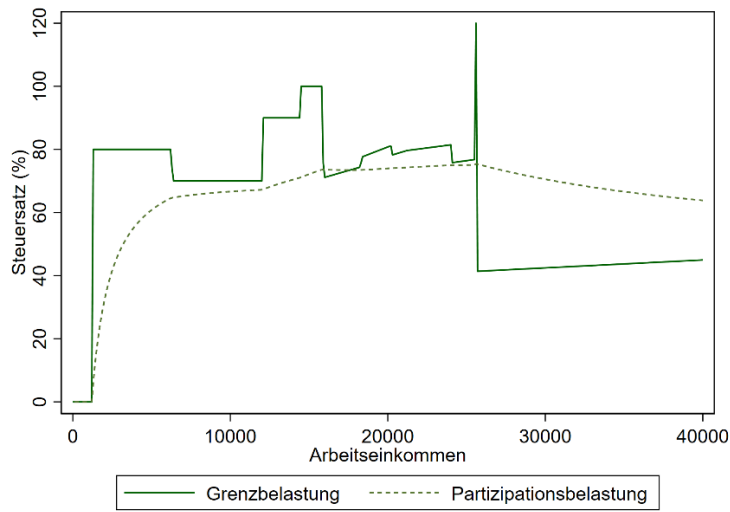
Dieser Abschnitt enthält grafische Darstellungen des aktuellen deutschen Steuer- und Transfersystems, das wir als Ausgangspunkt für die Betrachtung möglicher Reformen verwenden. Konkret betrachten wir dabei ein fiktives Steuer- und Transfersystem, in welchem der aktuell geltende Rechtsstand seit Juli 2023 um die Kindergrundsicherung nach den aktuell vorgesehenen Regelungen ergänzt wird (welche 2025 eingeführt werden soll). Bei der Berechnung der Grenz- und Partizipationsbelastungen berücksichtigen wir im Einzelnen die folgenden Elemente: Einkommensteuer, Bürgergeld, Wohngeld, Kindergrundsicherung (Garantiebetrag und Zusatzbetrag), Unterhaltsvorschuss (für Alleinerziehende) sowie Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer-Anteil).

Sowohl die jeweiligen Transferansprüche als auch die Erwerbsanreize variieren dabei mit der Art des Haushalts (Single oder Paar), der Anzahl an Kindern und der Mietstufe am jeweiligen Wohnort. Bei Paaren spielt zudem der Anteil des Erwerbseinkommens eine Rolle, der von dem/der Zweitverdiener:in beigetragen wird. Aufgrund der großen Zahl an Kombinationen dieser Charakteristika beschränken wir uns im Folgenden darauf, die effektiven Grenzbelastungen und Partizipationsbelastungen für vier exemplarische Musterhaushalte grafisch darzustellen:

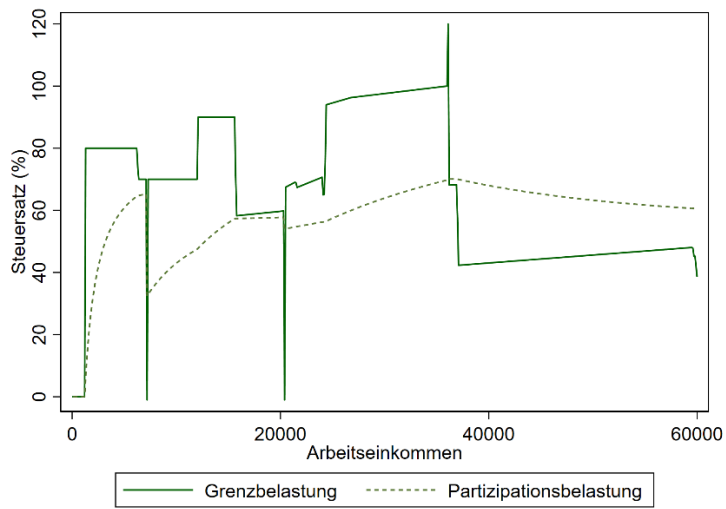
- Alleinstehende Personen ohne Kinder,
- Alleinerziehende mit zwei Kindern,
- Paare mit zwei Kindern, Alleinverdiener:in,
- Paare mit zwei Kindern, Einkommensbeitrag des/r Zweitverdienenden 25 %.

Für alle vier Gruppen wird im Folgenden angenommen, dass sie in einem Wohnort mit Mietstufe 3 ansässig sind. Zudem wird vereinfachend angenommen, dass die betrachteten Haushalte ausschließlich Erwerbseinkommen beziehen (d.h. keine Kapitaleinkommen, Mieteinkünfte etc.). Die folgenden Grafiken zeigen jeweils für einen Haushaltstyp die effektiven Grenzbelastungen (welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros geht an den Staat) sowie die Partizipationsbelastungen (die Abgabenlast im Vergleich zu einer Situation ohne jegliches Erwerbseinkommen). Insbesondere betrachten wir die Grenz- und Partizipationsbelastungen für solche Haushalte, die jeweils alle verfügbaren Transfers in Anspruch nehmen: Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (KGS) sowie, je nach Vorrangigkeit, Bürgergeld oder Wohngeld.

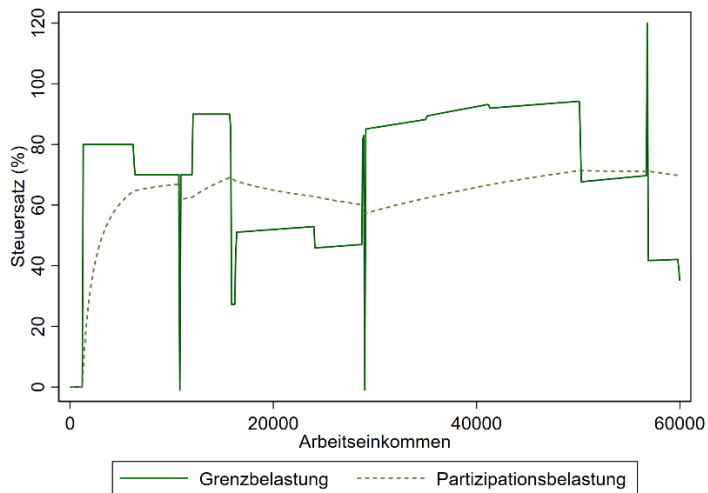
Abbildung 13 Grenz- und Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer- u. Transfersystem



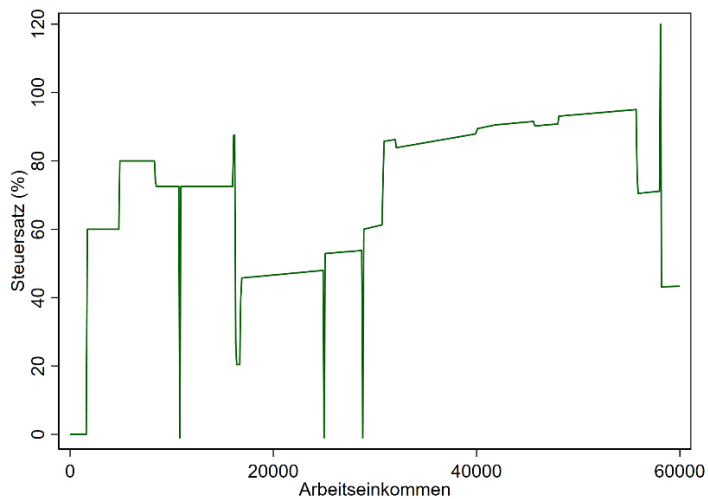
(a) Alleinstehende, Mietstufe 3



(b) Alleinerziehend, 2 Kinder, Mietstufe 3



(c) Paar, 2 Kinder, Mietstufe 3, Alleinverdiener:in.



(d) Paar, 2 Kinder, Mietstufe 3, Einkommensbeitrag des/r Zweitverdienenden 25%.

Für alleinstehende Transferempfänger:innen ohne Kinder schwankt die effektive Grenzbelastung zwischen 70 und 100 %. Im Bereich des Bürgergeldbezugs steigt diese Grenzbelastung bei Erwerbseinkommen oberhalb von 12.000 Euro pro Jahr über 90 % bis auf 100 %. Im folgenden Bereich des Wohngeldbezugs ab ca. 16.000 Euro sinkt die Grenzbelastung abrupt auf etwa 70 %, um dann allmählich wieder auf ca. 80 % zu steigen. Die Partizipationsbelastung steigt mit dem Einkommen, bis sie kurz vor Auslaufen des Wohngeldanspruchs bei ca. 75 % liegt. Nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs fällt die Grenzbelastung abrupt auf ca. 40 %, die Partizipationsbelastung fällt dagegen kontinuierlich.

Für alleinerziehende Transferempfänger:innen mit zwei Kindern schwankt die effektive Grenzbelastung noch stärker zwischen 60 und über 100 %. Auch hier steigt die Grenzbelastung im Bereich des Bürgergeldbezugs oberhalb von 12.000 Euro auf 90 %.¹⁹ Dann erfolgt bei ca. 16.000 Euro der Wechsel in den Bereich des Wohngeldbezugs, wobei die Grenzbelastung zunächst abrupt auf ca. 60% fällt, um dann wieder auf ca. 70 % zu steigen. Bei Erwerbseinkommen zwischen ca. 24.000 und 37.000 Euro werden dann gleichzeitig sowohl das Wohngeld als auch der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung abgeschmolzen. Hieraus ergeben sich in diesem Bereich besonders hohe Grenzbelastungen um 100 %. Auch hier fällt die Grenzbelastung zunächst nach Auslaufen des Wohngeld-Anspruchs abrupt auf ca. 60 %, nach Abschmelzung des KGS-Zusatzbetrags dann auf ca. 40 %. Die Partizipationsbelastung schwankt bei alleinerziehenden Transferempfänger:innen stark um 60 %. Kurz vor Auslaufen des Wohngeld-Anspruchs nimmt sie einen Wert von knapp 70 % an. Ähnliche Grenzbelastungen ergeben sich für Alleinerziehende mit mehr Kindern; mit zunehmender Kinderzahl werden dabei die Einkommensbereiche mit Grenzbelastungen nahe 100 % immer breiter.

Für Paare mit zwei Kindern hängen die Grenz- und Partizipationsbelastungen auch von den Einkommensbeiträgen des/r Erst- und Zweitverdienenden ab. Abbildung 13(c) stellt die Belastungen eines Paares mit zwei Kindern für den Fall dar, dass nur ein Partner positives Erwerbseinkommen bezieht (Alleinverdiener-Haushalt). Die Grenzbelastungen ähneln jenen von Alleinerziehenden,

¹⁹ Bei 7.200 Euro steigt das verfügbare Einkommen infolge einer Interaktion des KGS-Zusatzbetrags mit dem Unterhaltsvorschuss sprunghaft an. Ein weiterer sprunghafter Anstieg folgt bei 16.000 Euro im Rahmen des Wohngeldbezugs.

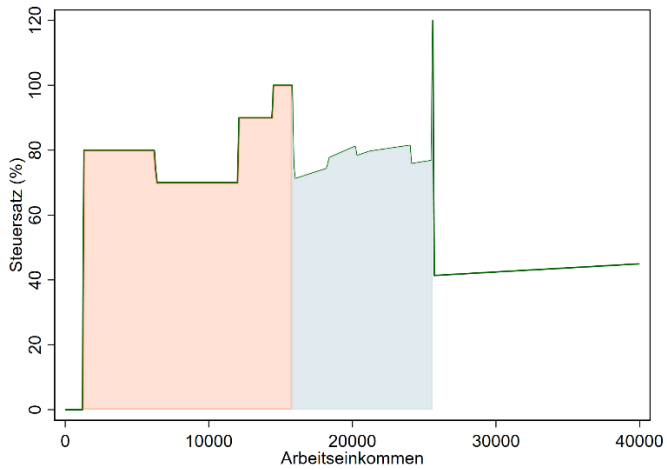
schwanken jedoch noch stärker zwischen 40 und über 90 %.²⁰ Besonders hoch ist die Grenzbelastung mit 90 % wieder im Bereich mit Bürgergeldbezug oberhalb eines Bruttoeinkommens von 12.000 Euro. Danach fällt die Grenzbelastung bei ca. 16.000 Euro zunächst auf etwa 50 % im Bereich mit Wohngeldbezug. Ab einem Einkommen von ca. 25.000 Euro bis ca. 52.000 Euro werden simultan Wohngeld und der KGS-Zusatzbetrag abgeschmolzen, dies erhöht die Grenzbelastung auf etwa 90 %. Oberhalb von 52.000 Euro ist der KGS-Zusatzbetrag komplett abgeschmolzen, hier wird nur noch das Wohngeld weiter reduziert. Die Grenzbelastung beträgt in diesem Bereich etwa 60 %, bevor sie nach der vollständigen Abschmelzung des Wohngelds auf ca. 40 % fällt. Die Partizipationsbelastung wird hier unter der Annahme berechnet, dass der/die Alleinverdiener:in seine/ihre Erwerbstätigkeit komplett einstellt. Sie schwankt über den Einkommensbereich mit Transferanspruch zwischen 60 und 70 %.

Abbildung 13(d) zeigt die Grenz- und Partizipationsbelastung von Paaren mit zwei Kindern unter der Annahme, dass der/die Zweitverdiener:in 25 % des Bruttoeinkommens beisteuert. In diesem Fall steigen die Grenzbelastungen im Bereich mit Bürgergeldbezug nicht über 80 % und fallen dann leicht auf 75 % bis zu einem Einkommen von ca. 18.000 Euro. Im folgenden Bereich mit Wohngeldbezug fällt die Grenzbelastung zunächst auf unter 50 %, um dann wieder allmählich auf etwa 60 % anzusteigen. Es folgt ein sehr breiter Einkommensbereich von ca. 32.000 bis 57.000 Euro, in dem Wohngeld und KGS-Zusatzbetrag simultan abgeschmolzen werden und damit eine besonders hohe Grenzbelastung zwischen 85 und fast 100 % erreicht wird. Danach fällt die Grenzbelastung in zwei Schritten auf zunächst 70 % und dann knapp über 40 %. Die Partizipationsbelastung unterscheidet sich in diesem Fall danach, ob der/die Erst- oder Zweitverdiener:in seine/ihre Erwerbstätigkeit einstellt. Daher wird auf eine grafische Darstellung verzichtet.

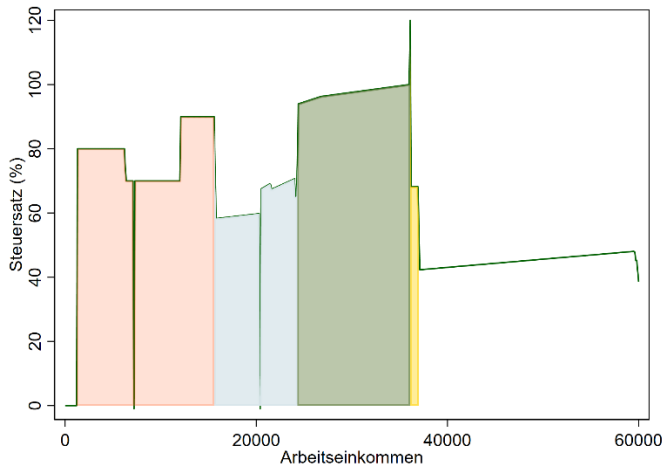
Abbildung 14 zeigt zum besseren Verständnis noch einmal die Grenzbelastungen für die betrachteten Musterhaushalte. Dabei werden die Einkommensbereiche farbig markiert, in denen Bürgergeld bezogen und abgeschmolzen wird (rot), Wohngeld bezogen und abgeschmolzen wird (blau), sowohl Wohngeld als auch der KGS-Zusatzbetrag abgeschmolzen werden (grün) sowie nur noch der KGS-Zusatzbetrag bezogen und abgeschmolzen wird (gelb). Die Abbildung verdeutlicht, dass besonders hohe Grenzbelastungen fast immer am oberen Ende des (roten) Bereichs mit Bürgergeldbezug und immer im (grünen) Bereich mit gleichzeitiger Abschmelzung von Wohngeld und KGS-Zusatzbetrag vorliegen.

²⁰ Bei Paaren mit zwei Kindern erfolgt unter anderem bei einem Erwerbseinkommen von 12.000 Euro ein sprunghafter Anstieg des KGS-Zusatzbetrags.

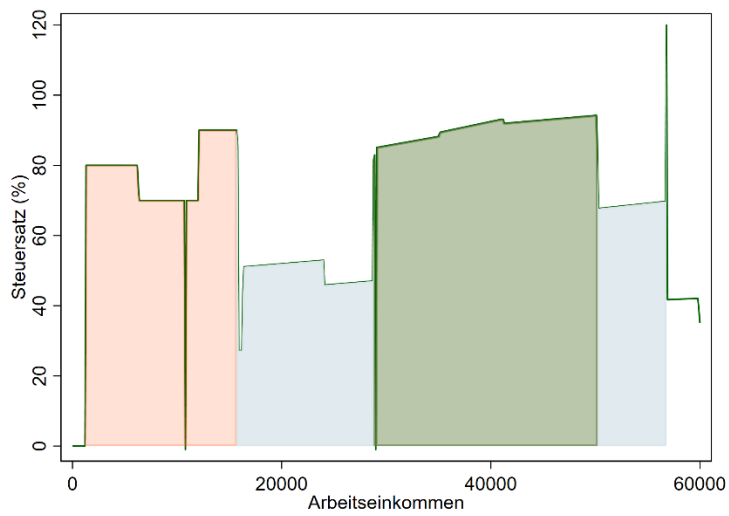
Abbildung 14 Grenzbelastungen nach Transferbezug und -abschmelzung



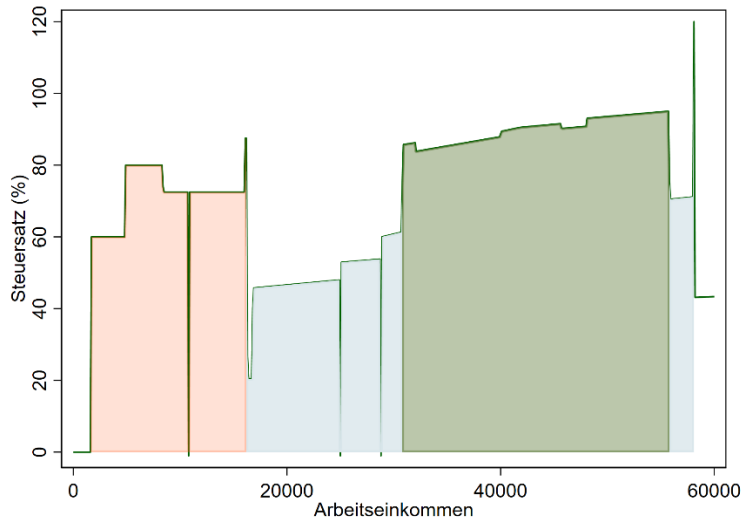
(a) Alleinstehende, Mietstufe 3



(b) Alleinerziehend, 2 Kinder, Mietstufe 3



(c) Paar, 2 Kinder, Mietstufe 3, Alleinverdiener:in.



(d) Paar, 2 Kinder, Mietstufe 3, Einkommensbeitrag des/r Zweitverdienenden 25 %.

4.7 Revenue functions für das deutsche Steuer- und Transfersystem

Um mögliche Ineffizienzen im deutschen Steuer- und Transfersystem mithilfe des Ansatzes von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) zu identifizieren, berechnen wir für jeden Musterhaushalt die revenue function. Dabei berücksichtigen wir erstens die oben dargestellten Grenz- und Partizipationsbelastungen. Zweitens machen wir Annahmen über die Arbeitsangebotselastizitäten auf Basis von typischen Schätzungen aus der finanzwissenschaftlichen Forschung: Wir unterstellen eine Elastizität von 0,25 für Anpassungen an der intensiven Marge. Für Anpassungen auf der extensiven Marge nehmen wir eine Partizipationselastizität an, die mit dem Erwerbseinkommen von 0,4 bei sehr niedrigen Einkommen auf 0,05 bei Einkommen oberhalb von 30.000 Euro fällt. Drittens benötigen wir eine Schätzung der Einkommensverteilung, nach den jeweiligen Haushaltstypen differenziert, wie sie sich unter dem als Status quo unterstellten Steuer- und Transfersystem ergeben würde. Dies wird dadurch erschwert, dass (a) noch keine empirischen Daten zur Verteilung der Erwerbseinkommen im 2. Halbjahr 2023 verfügbar sind und (b) das als Status quo betrachtete Steuer- und Transfersystem bereits die Kindergrundsicherung berücksichtigt, obwohl diese noch nicht eingeführt worden ist. Wir simulieren daher mithilfe des ifo-Mikrosimulationsmodells Einkommensverteilungen auf Basis der verfügbaren Daten aus dem SOEP (Sozio-oekonomischen Panel) für das Jahr 2018. Diese simulierten Einkommensverteilungen berücksichtigen sowohl das Einkommenswachstum im Zeitraum 2018-2023 als auch Anpassungen der Erwerbseinkommen in Reaktion auf die Einführung der Kindergrundsicherung.

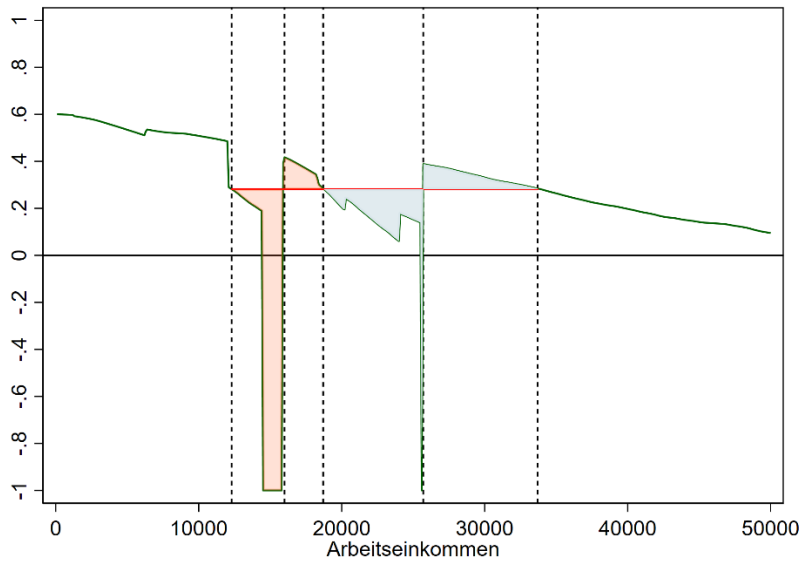
Die folgenden Grafiken zeigen die resultierenden revenue functions für die bereits oben betrachteten Musterhaushalte: Alleinstehende ohne Kinder, Alleinerziehende mit zwei Kindern, Paare mit zwei Kindern und einem/r Alleinverdiener:in, Paare mit zwei Kindern und einem Einkommensbeitrag des/r Zweitverdienenden von 25 % (jeweils in Mietstufe 3).

Dabei wird eine vollständige Inanspruchnahme möglicher Transferleistungen unterstellt.²¹ Für Ein- und Zweiverdiener-Paare mit Kindern werden bei der Kalibrierung der revenue function folgende

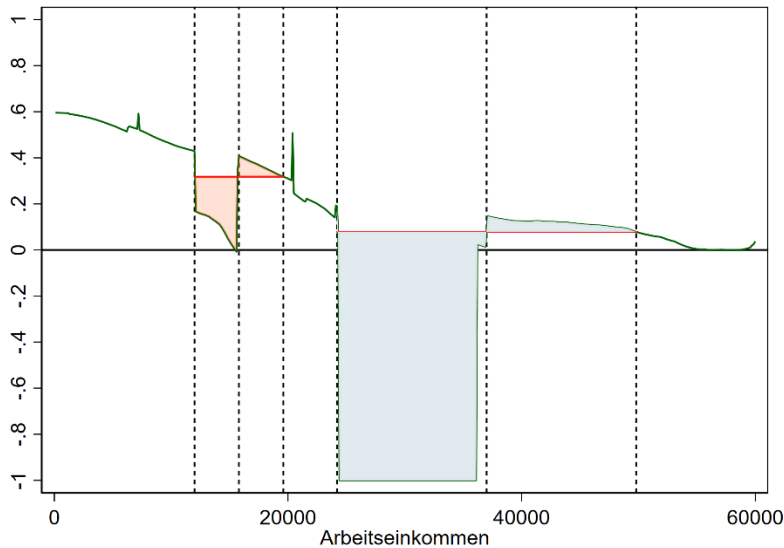
²¹ Im nächsten Schritt, d.h. bei der Evaluation von „großen“ Reformen anhand von Mikrosimulationsmodellen, wird dagegen eine unvollständige Inanspruchnahme von Transferleistungen berücksichtigt.

Annahmen an mögliche Verhaltensänderungen getroffen: Für Einverdiener-Paare wird unterstellt, dass der zweite Elternteil auch nach einer Reform des Transfersystems nicht für den Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Für Paare mit zwei Erwerbstätigen wurde dagegen vereinfachend angenommen, dass (i) die Summe der Erwerbseinkommen beider Partner auf der intensiven Marge gemäß einer Elastizität von 0,25 reagiert und (ii) nur der/die Zweitverdiener:in potenziell durch die vollständige Beendigung seiner/ihrer Erwerbstätigkeit auf eine Reform reagiert (entsprechend den Annahmen in Kleven, Kreiner und Saez 2009).

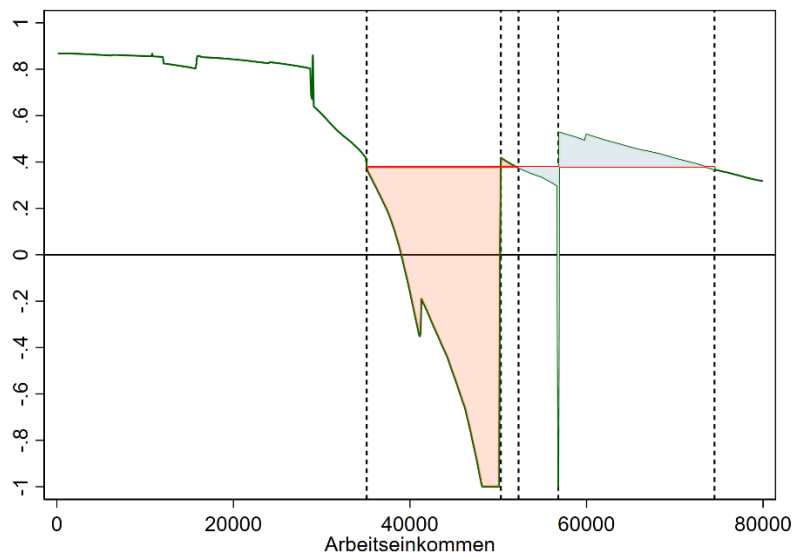
Abbildung 15 Revenue functions für das deutsche Steuer- u. Transfersystem



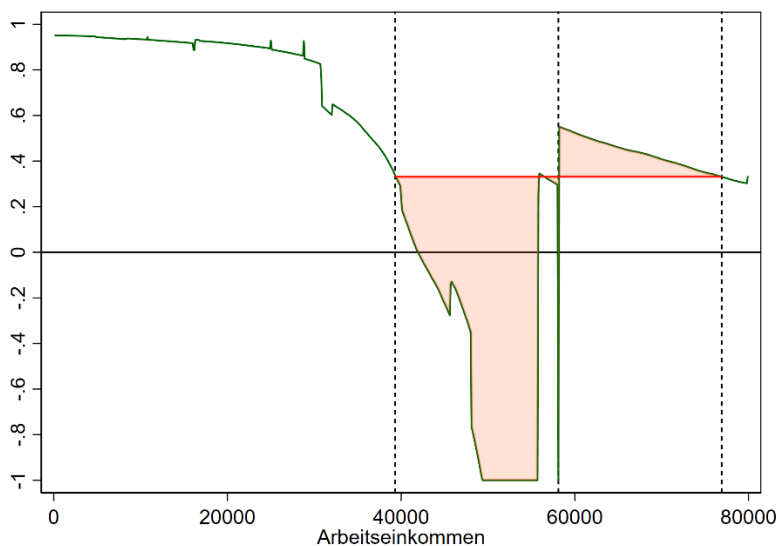
(a) Alleinstehende, Mietstufe 3



(b) Alleinerziehende, 2 Kinder, Mietstufe 3



(c) Paare, 2 Kinder, Mietstufe 3, Alleinverdiener:in



(d) Paare, 2 Kinder, Mietstufe 3, Einkommensanteil des/r Zweitverdienenden 25 %

Für alle betrachteten Musterhaushalte verletzen die in Abbildung 15 dargestellten revenue functions die in Abschnitt 4.3 geschilderten Effizienzbedingungen. Erstens nimmt jede der revenue functions für bestimmte Einkommensbereiche negative Werte an. Zweitens ist keine der revenue functions monoton fallend, stattdessen sind alle über breite Einkommensbereiche steigend. Dies deutet auf die Möglichkeit Pareto-verbessernder Reformen hin.

Im Einzelnen zeigt Abbildung 15(a) die revenue function für Alleinstehende ohne Kinder. Die Funktion nimmt erstens im Bereich zwischen etwa 12.000 und 16.000 Euro negative Werte an. Dies ist der Bereich mit Bürgergeldbezug, in dem die effektive Grenzbelastung mehr als 80 % beträgt. Im folgenden Bereich mit Wohngeldbezug und einer niedrigeren Grenzbelastung nimmt die revenue function dann wieder deutlich höhere Werte an. Zweitens nimmt die revenue function auch

zwischen etwa 19.000 und 26.000 Euro zunächst niedrigere und dann wieder höhere Werte an. Dies ist der Bereich mit Wohngeldbezug, in dem die Grenzbelastung zunächst mit etwa 80 % besonders hoch ist und dann abrupt nach Auslaufen des Wohngeld-Anspruchs auf ca. 40 % fällt.

Die Methode von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) erlaubt auch die Identifikation von Einkommensbereichen, in denen Änderungen in den Grenzbelastungen zu einer Pareto-Verbesserung führen würden. Die betreffenden Einkommensbereiche sind in Abbildung 15(a) farblich markiert. Konkret wären für diesen Haushaltstyp eine langsamere Abschmelzung des Transferanspruchs in den Einkommensbereichen von 12.000 bis 15.800 Euro und von 18.700 bis 25.700 Euro sowie eine schnellere Abschmelzung zwischen 15.800 und 18.700 Euro sowie zwischen 25.700 und 33.700 Euro sinnvoll. Die Reform würde damit die Schwankungen in der effektiven Grenzbelastung für alleinstehende Transferempfänger:innen reduzieren.

Zudem würde sie den Transferanspruch bei Erwerbseinkommen zwischen 12.000 und 25.700 Euro erhöhen und die betreffenden Haushalte damit finanziell besserstellen. Außerdem würde sie für Alleinstehende mit Bruttoeinkommen zwischen 25.700 und 33.700 Euro, die aktuell keinen Anspruch auf Bürger- oder Wohngeld haben, einen begrenzten und mit dem Einkommen sinkenden Transferanspruch einführen. Für Alleinstehende mit Einkommen unterhalb von 12.000 Euro und oberhalb von 33.700 Euro würden sich keine Änderungen im Transferanspruch bzw. in der Steuerlast ergeben.

Abbildung 15(b) zeigt die revenue function für Alleinerziehende mit zwei Kindern. Auch diese Funktion ist in zwei Einkommensbereichen zunächst fallend und dann wieder steigend. Dabei handelt es sich zunächst um den Einkommensbereich mit Bürgergeldbezug zwischen 12.000 und 15.800 Euro, in dem die Grenzbelastung von 80 % auf 90 % steigt. Zweitens gibt es einen breiten Einkommensbereich ab 24.200 Euro, in dem die revenue function negative Werte annimmt, bevor sie dann bei 37.000 Euro wieder deutlich ansteigt. Hierbei handelt es sich um den Einkommensbereich, in dem durch die gleichzeitige Abschmelzung von Wohngeld und dem KGS-Zusatzbetrag eine Grenzbelastung von etwa 100 % vorliegt.

Auch hier zeigen die farblich markierten Einkommensbereiche erfolgversprechende Reformoptionen an, die ebenfalls zu geringeren Schwankungen in den Grenzbelastungen führen würden. Konkret wäre hier eine langsamere Abschmelzung der Transferansprüche zwischen 12.000 und 15.800 Euro sowie zwischen 24.200 und 37.000 Euro sinnvoll, kombiniert mit einer schnelleren Abschmelzung zwischen 15.000 und 19.600 Euro. Bei einem Bruttoeinkommen von 37.000 Euro, wo im Status quo der Anspruch auf Wohngeld endet, würde nach der Reform ein begrenzter Transferanspruch verbleiben, der im Folgenden bis zu einem Einkommen von 49.800 Euro abgeschmolzen werden sollte.

Diese Reform würde die Transferansprüche von Alleinerziehenden mit zwei Kindern und Erwerbseinkommen in den beiden farblich markierten Einkommensbereichen erhöhen und diese damit finanziell besserstellen. Außerhalb der markierten Einkommensbereiche würden sich dagegen keine Änderungen zum Status quo ergeben.

Abbildung 15(c) zeigt die revenue function für Paare mit zwei Kindern und einem/r Alleinverdiener:in. Diese fällt zunächst bei Bruttoeinkommen zwischen 36.000 und 50.300 Euro in den negativen Bereich und steigt dann in zwei Schritten bei 50.300 und 56.800 Euro stark an. Dies ist exakt der Bereich, in dem Wohngeld und KGS-Zusatzbetrag (weitgehend) simultan abgeschmolzen werden. Wie an den farblich markierten Bereichen zu erkennen ist, erscheint hier eine Reform sinnvoll, welche die Grenzbelastungen in den Bereichen 35.100-50.300 Euro und 52.300-56.800 Euro reduziert und jene in den Bereichen 50.300-52.300 Euro sowie 56.800-74.500 Euro erhöht. Auch

diese Reform würde alle betroffenen Paare entweder besserstellen oder nicht betreffen. Zudem würde sie den Einkommensbereich mit Transferansprüchen deutlich auf ca. 74.500 Euro ausweiten.

Abbildung 15(d) stellt schließlich die revenue function für Paare mit zwei Kindern und einem Einkommensbeitrag des/r Zweitverdienenden von 25 % grafisch dar. Dabei ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei Alleinverdiener-Paaren, wobei der Einkommensbereich mit stark fallenden und negativen Werten der revenue function von ca. 41.000 bis 58.100 Euro reicht. Entsprechend der farbigen Markierung erscheint eine Reform vielversprechend, welche die Grenzbelastungen für Bruttoeinkommen im Bereich von 39.300 bis 58.100 Euro reduziert und im folgenden Bereich bis etwa 76.900 Euro erhöht.

4.8 Entwicklung von Reformvorschlägen

Unsere Analyse deutet auf die Möglichkeit von Pareto-verbessernden Reformen des deutschen Steuer- und Transfersystems hin. Solche Reformen würde einen Teil der Transferempfänger:innen besserstellen, ohne andere schlechterzustellen. Für den Staat wäre das reformierte System zudem günstiger. Insbesondere identifiziert unsere Analyse konkrete Einkommensbereiche, in denen die effektiven Grenzbelastungen zunächst gesenkt und anschließend erhöht werden sollten. Diese Einkommensbereiche unterscheiden sich jedoch von Musterhaushalt zu Musterhaushalt erheblich.

Wo sie liegen, hängt ab von der Zahl der (potenziell) Erwerbstätigen (Single oder Paar), der Kinderzahl, der Mietstufe und des Einkommensanteils des/r Zweitverdienenden. Dies liegt zum einen daran, dass das aktuelle System diese Gruppen unterschiedlich behandelt, sodass die hohen Grenz- und Partizipationsbelastungen in unterschiedlichen Einkommensbereichen auftreten. Zum anderen liegt es an Unterschieden in der Einkommensverteilung. Insbesondere haben Paar-Haushalte im Durchschnitt deutlich höhere Erwerbseinkommen als Alleinstehende, während Alleinerziehende im Durchschnitt besonders niedrige Erwerbseinkommen beziehen.

Änderungen in den Parametern des bestehenden Transfersystems

Diese Unterschiede in den identifizierten Reformbereichen erschweren die Entwicklung eines über die Haushaltstypen hinweg einheitlichen Reformvorschlags. Ein weitergehender Vergleich unserer Befunde über die oben dargestellten und alle weiteren Musterhaushalte hinweg zeigt aber klare Muster. Eine Senkung der Grenzbelastungen ist überwiegend in zwei Einkommensbereichen sinnvoll:

- (a) in Einkommensbereichen mit Bürgergeldbezug, in denen die effektive Grenzbelastung 80 % erreicht oder übersteigt (vor allem bei Alleinstehenden ohne Kinder und bei Alleinerziehenden),
- (b) in Einkommensbereichen mit Wohngeldbezug, in denen das Wohngeld und der KGS-Zusatzbetrag simultan abgeschmolzen werden und die resultierende Grenzbelastung 80 % erreicht oder übersteigt.

Eine Erhöhung der effektiven Grenzbelastung ist dagegen in solchen Einkommensbereichen sinnvoll, in denen die Grenzbelastung von zuvor sehr hohen Werten (80 % oder höher) abrupt auf deutlich niedrigere Werte (40-60 %) sinkt. Dies betrifft in vielen Fällen

- (c) die Einkommensbereiche, in denen das Wohngeld erstmals gegenüber dem Bürgergeld vorrangig bezogen wird.

Darüber hinaus betrifft es typischerweise

- (d) die Einkommensbereiche, in denen der Transferanspruch im Status quo erstmals komplett abgeschmolzen wurde und die Grenzbelastung damit auf etwa 40 % fällt.

In allen Fällen würden die identifizierten Reformoptionen zu geringeren Schwankungen in der effektiven Grenzbelastung und zu einer Erhöhung der Einkommensgrenze führen, bei welcher der Transferanspruch vollständig erlischt.

Folgende Empfehlungen lassen sich ableiten:

- (1) Reduktion der Einkommensanrechnung im Bürgergeld bei Einkommen oberhalb von 1.000 Euro/Monat von derzeit 90 % bzw. 100 % auf niedrigere Werte, z.B. maximal 70 oder 80 %.
- (2) Einführung einer sequenziellen Abschmelzung von Wohngeld und KGS-Zusatzbetrag anstelle der simultanen Abschmelzung im Status quo.
- (3) Reduktion der Einkommensanrechnung bei der Abschmelzung des KGS-Zusatzbetrags von derzeit 45 % auf niedrigere Werte, z.B. 25, 30 oder 35 % (als Alternative zu Punkt (2)).

Der erste Vorschlag implementiert für alle Haushaltstypen eine Reform, die den oben identifizierten Reformen ähnelt. Er führt zu einer Senkung der Grenzbelastungen in den in (a) genannten Einkommensbereichen. Zudem führt er dazu, dass der Einkommensbereich mit vorrangigem Bürgergeldbezug breiter wird und in den in (c) genannten Einkommensbereichen die Grenzbelastung gegenüber dem Status quo erhöht wird (da das Bürgergeld in diesen Bereichen immer noch schneller abgeschmolzen wird als das Wohngeld im Status quo). Zusätzlich wirkt sich die Senkung der Einkommensanrechnung gemäß Vorschlag (1) indirekt auf die Abschmelzungsrate des KGS-Zusatzbetrags aus. Insbesondere senkt sie diese Abschmelzungsrate und damit auch die Grenzbelastung in den in (b) genannten Bereichen mit simultaner Abschmelzung. In der Folge verbleibt bei höheren Erwerbseinkommen, in (d) ausgeführt, noch ein Anspruch auf den KGS-Zusatzbetrag, in denen sich die Grenzbelastung wie gewünscht erhöht.²²

Vorschlag (2) implementiert die gewünschten Reformen in den Einkommensbereichen (c) und (d), indem die aktuell besonders hohen Grenzbelastungen in den Einkommensbereichen mit simultaner Abschmelzung von Wohngeld und KGS-Zusatzbetrag beseitigt werden. Aufgrund der unterschiedlichen Einkommenskonzepte, die für die Berechnung der beiden Transfers zugrunde gelegt werden, lässt sich diese Reformoption jedoch nur mit einem deutlich erhöhten Aufwand umsetzen.

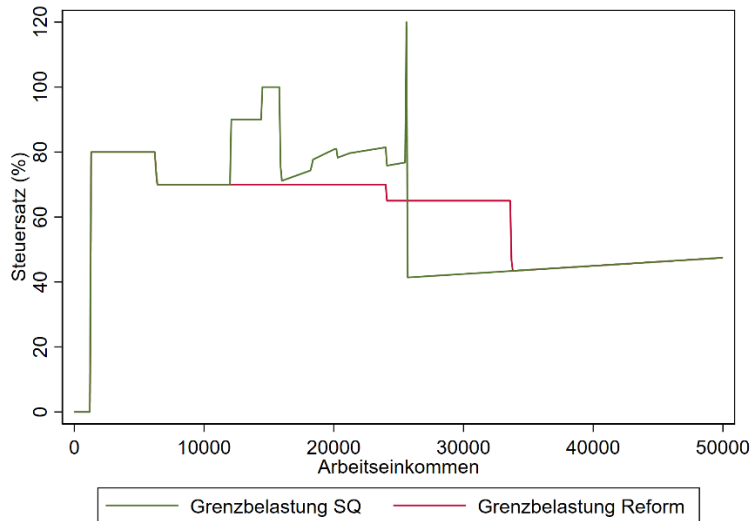
Vorschlag (3) stellt eine alternative Möglichkeit dar, die Grenzbelastungen in den Einkommensbereichen (c) mit simultaner Abschmelzung zu verringern und in den folgenden Einkommensbereichen (d) zu erhöhen. Dabei schafft dieser Vorschlag die simultane Abschmelzung nicht ab, sondern senkt nur deren Auswirkungen auf die effektiven Grenzbelastungen.

Abbildung 16 illustriert für die oben betrachteten Musterhaushalte die Auswirkung von Vorschlag (1) auf die effektiven Grenzbelastungen. Betrachtet wird eine Reform, welche die Anrechnungsrate im Bürgergeld im Bereich von 1.000-2.000 Euro/Monat auf 70 % und im Bereich oberhalb von 2.000 Euro/Monat auf 65 % senkt. Die einzelnen Grafiken vergleichen dabei jeweils die nach dieser Reform geltenden Grenzbelastungen (hellgrün) mit den im Status quo geltenden Grenzbelastungen (dunkelgrün). In allen Grafiken lässt sich erkennen, dass die Reform erstens Grenzbelastungen in den

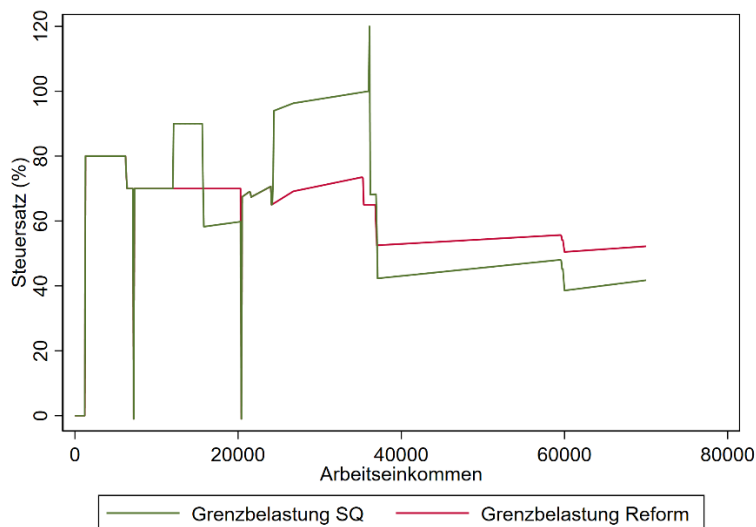
²² Dieser Ansatz ließe sich allerdings noch verfeinern. Wir haben weitergehende Analysen durchgeführt, die gezeigt haben, dass eine schrittweise sinkende Grenzbelastung zu noch besseren Ergebnissen führen könnte.

Einkommensbereichen senkt, in denen sie aktuell besonders hoch sind, und zweitens zu deutlich geringeren Schwankungen in den Grenzbelastungen führt. Besonders gut funktioniert dies bei Alleinstehenden ohne Kinder und bei Alleinerziehenden. Bei Paaren gibt es hingegen weiterhin starke Schwankungen in den Grenzbelastungen.²³

Abbildung 16 Grenzbelastungen vor und nach einer möglichen Reform des Transfersystems

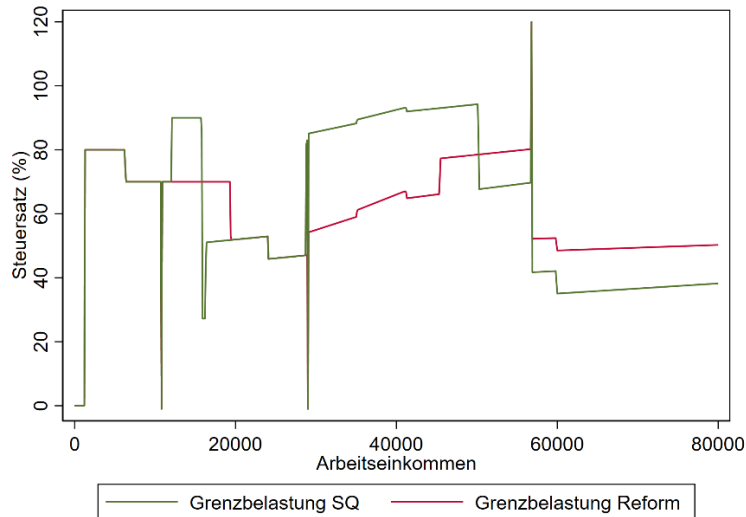


(a) Alleinstehende, Mietstufe 3

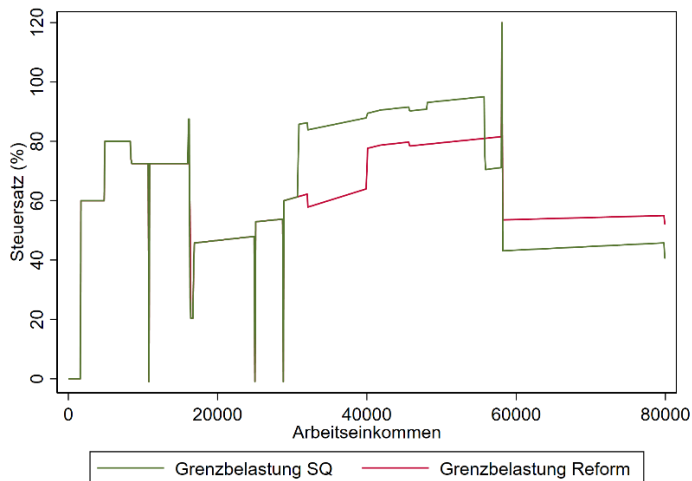


(b) Alleinerziehend, 2 Kinder, Mietstufe 3

²³ Zudem erhöht die Reform hier die Grenzbelastungen in einigen Bereichen, in denen sie schon vor der Reform sehr hoch waren. Dies hängt mit den komplizierten Interaktionen zwischen den verschiedenen Elementen des Steuer- und Transfersystems für Paare zusammen, die durch die hier betrachtete Reform nicht beseitigt werden. Aus Sicht der Autor:innen wäre eine Analyse von Optionen für eine grundlegende Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems für Paare sinnvoll, die den Rahmen dieses Forschungsvorhabens gesprengt hätte.



(c) Paare, 2 Kinder, Mietstufe 3, Alleinverdiener:in



(d) Paare, 2 Kinder, Mietstufe 3, Einkommensanteil des/r Zweitverdienenden 25 %

Wie weit sollen Reformen gehen?

Die vorangehende Analyse in Abschnitt 4.7 ist beschränkt auf die Identifikation von Reformrichtungen. Sie lässt die Frage offen, wie weit eine solche Reform gehen sollte. Hat eine Senkung der Anrechnungsbeträge im Bürgergeld auf 80 % bessere Wirkungen als eine Absenkung auf 75 % oder auf 70 %? Um diese Frage zu beantworten, verwenden wir Mikrosimulationsmodelle. Diese Methode erlaubt es uns, die Wirkungen unterschiedlich weitgehender Reformen zu analysieren und miteinander zu vergleichen.

Die verwendeten Modelle werden seit Jahren für die Analyse von Reformen des Steuer- und Transfersystems verwendet und kontinuierlich weiterentwickelt. Konkret haben wir die etablierten Mikrosimulationsmodelle des ifo Instituts und des ZEW verwendet, die beide dem aktuellen Stand der Forschung (State of the Art) entsprechen. Diese gehen von einer diskreten Zahl an möglichen Arbeitsstunden pro Woche (0, 10, 20, 30, 40, 50, 60 Stunden/Woche) aus. Zudem berücksichtigen beide Simulationsmodelle die unvollständige Inanspruchnahme von möglichen Transferleistungen.

Die Modelle erlauben damit auch Aussagen darüber, in welchem Ausmaß betrachtete Reformen zu einer Zunahme der Zahl von Transferempfänger:innen führen würden. Dieser Punkt wurde in der vorangegangenen Analyse ignoriert. Zuletzt gehen Unterschiede in den Arbeitsangebots-Elastizitäten verschiedener Haushaltstypen in die Analyse ein.

Aufgrund dieser Unterschiede war a priori unklar, ob sich mithilfe der Mikrosimulationsmodelle tatsächlich die Existenz von selbstfinanzierenden Transfererhöhungen bestätigen lassen würde, ob also die vorgeschlagenen Reformen positive fiskalische Effekte haben würden. In dieser Hinsicht kann die Simulation der beschriebenen Reformoptionen im nächsten Schritt bis zu einem gewissen Grad als externe Validierung des Ansatzes von Bierbrauer, Boyer und Hansen (2023) betrachtet werden.

5. Reform der Transferentzugsraten: Akzeptanz der Bevölkerung und Reaktionen auf das Arbeitsangebot

Um die Akzeptanz möglicher Reformalternativen zu testen und die im Rahmen des Vorhabens generierten Simulationsergebnisse mit den (selbst angegebenen) Präferenzen der Bevölkerung zu kontrastieren, wurde eine bevölkerungsrepräsentative Befragung durchgeführt. Die Befragung hatte zwei Forschungsfragen als Ziel: (1) Wie beurteilt die Bevölkerung verschiedene Aspekte einer Reform des Bürgergelds und (2) wie schätzen Arbeitnehmer:innen ihre Reaktion auf Veränderungen des Nettolohns ein, die sich aus Steueränderungen oder Lohnanpassungen ergeben?

5.1 Umfragedesign

5.1.1 Aufbau der Umfrage

Die Umfrage wurde online im Zeitraum vom 1.-23.8. 2023 durchgeführt. Insgesamt 5.500 Personen im Alter von 18 Jahren oder älter nahmen teil. Die Umfrage ist repräsentativ für die deutsche Bevölkerung hinsichtlich der Merkmale Alter, Geschlecht und Region. Die Umfrage wurde von dem Umfrageunternehmen Dynata programmiert und an deren Proband:innenpool verteilt.

Die Umfrage bestand aus vier Blöcken. Im ersten Teil wurden soziodemografische und sozioökonomische Merkmale erhoben, darunter Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Einkommen der Person und des Haushalts und Arbeitsstunden. Dieser Teil der Umfrage enthielt eine Frage, die darauf abzielte, die Aufmerksamkeit der Befragten zu prüfen. Alle Teilnehmenden, die diesen Aufmerksamkeits-Check nicht bestanden, konnten die Umfrage nicht fortführen.²⁴

Im zweiten Block nahmen die Befragten an einer Vignettenstudie teil, um die Akzeptanz verschiedener Reformvarianten zu untersuchen. Die Teilnehmenden wurden nach dem Zufallsprinzip einer von zwei Gruppen zugewiesen. Die erste Gruppe erhielt eine Vignette, die sich auf den „Input“ von Reformen konzentrierte, beispielsweise die Höhe der Transferentzugsrate und die Berücksichtigung von Kindern bei der Transferentzugsrate. Die zweite Gruppe wurde mit dem „Output“ der Reformen konfrontiert, insbesondere den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, beispielsweise auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, und den Staatshaushalt.

²⁴ Aufmerksamkeits-Checks sind bei Onlinebefragungen ein erprobtes Mittel, um die Stichprobe um unaufmerksame Teilnehmende zu bereinigen (z.B. Haaland et al., 2023).

Der dritte Block der Umfrage zielte darauf ab, zu erfassen, wie die Teilnehmenden ihr Arbeitsangebot ändern, wenn sich der Nettolohn verändert. Dafür wurde auf die Angaben aus dem ersten Block zurückgegriffen und die Teilnehmenden wurden gefragt, wie sie ihre Stunden bei einer Änderung des Nettolohns anpassen würden. Es wurde zufällig zwischen den Probanden variiert, wie hoch die Veränderung des Nettolohns ist (5 oder 10 %) und ob es sich um eine Erhöhung oder Senkung handelt. Zudem wurde die Ursache für diese Variation variiert (kein Grund, Steueränderung, Gehaltsveränderung), um zu erfassen, ob verschiedene Ursachen die Reaktion beeinflussen.

Im vierten Block wurden Einstellungen erfasst, um zu untersuchen, ob diese die Antworten der Teilnehmenden im zweiten und dritten Block erklären können. So wurde die Einstellung der Teilnehmenden gegenüber staatlichen Eingriffen abgefragt, ihre politische Orientierung, ihr Vertrauen gegenüber verschiedenen Institutionen, ihr Gerechtigkeitsempfinden und ob sie glauben, dass wirtschaftlicher Erfolg auf eigene Anstrengungen oder Glück und Zufall zurückzuführen ist.

5.1.2 Akzeptanz von Reformszenarien

Im zweiten Block der Umfrage wurde die Einstellung zu verschiedenen Reformelementen anhand einer Vignettenstudie untersucht. Vignettenstudien sind in der sozialwissenschaftlichen Forschung eine etablierte Methode (z.B. Bechtel und Scheve, 2013; Maestas et al., 2023). Sie haben gegenüber herkömmlichen Survey-Experimenten mehrere Vorteile. Zum einen ermöglichen sie, mehrere Dimensionen einer Entscheidungssituation zu variieren und zu erfassen, wie hoch die relative Wichtigkeit der Dimensionen ist. Es wurde gezeigt, dass diese hypothetischen Entscheidungen mit Entscheidungen in realen Situationen übereinstimmen (Hainmueller et al., 2015). Zum anderen hat sich gezeigt, dass Vignettenexperimente Verzerrungen aufgrund von (sozial) erwünschten Antworten verringern („social desirability bias“ und „experimenter demand effect“, siehe Horiuchi et al., 2022).

In unserer Studie wurden die Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip in zwei Gruppen aufgeteilt. In der „Input-Gruppe“ wurden die Teilnehmenden mit verschiedenen Reformvarianten des Bürgergelds konfrontiert, also den institutionellen Rahmenbedingungen einer Reform bzw. dem „Input“ einer Reform. In der „Output-Gruppe“ erhielten die Teilnehmenden Vignetten, die mögliche Auswirkungen einer Bürgergeldreform unter anderem auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Ausgaben aufzeigen, also das Ergebnis bzw. den „Output“ einer Reform. In beiden Gruppen wurden den Teilnehmenden in fünf Entscheidungssituationen je zwei Reformszenarien präsentiert, die sich in fünf Dimensionen (Attributen) unterscheiden. Anschließend wurden sie gebeten, die jeweils gezeigten Alternativen auf einer 11-stufigen Likert-Skala zu bewerten, die von -5 (eindeutig dagegen) bis +5 (eindeutig dafür) reicht. Hainmueller et al. (2015) zeigen, dass ein Design, in dem Probanden zwei Alternativen gezeigt bekommen und diese bewerten, ohne zur Entscheidung gezwungen zu werden (paired-Conjoint-Design ohne erzwungene Wahl), die höchste Aussagekraft für reales Verhalten hat.

Der genaue Wortlaut der Bewertungsskala war wie folgt:

Sind Sie für oder gegen die Einführung der jeweiligen Alternativen? Bitte geben Sie Ihre Antwort auf der folgenden Skala an, die von „definitiv dagegen“ (-5) bis „definitiv dafür“ (+5) reicht.

	<i>definitiv dagegen</i>		<i>definitiv dafür</i>
Alternative 1	-5	o o o o o o o o o o	+5
Alternative 2	-5	o o o o o o o o o o	+5

Wie im Folgenden für beide Gruppen beschrieben, kann jedes Attribut verschiedene Ausprägungen annehmen. Die fünf Attribute eines Reformszenarios wurden in Tabellenform dargestellt. Jedes Szenario besteht aus zufällig gezogenen Werten der Attribute (Zufallsdesign). Es wurde sichergestellt, dass eine Person ein Szenario nicht mehrmals gesehen hat. Um Reihenfolgeeffekte auszuschließen, variieren wir die Reihenfolge, in der den Teilnehmenden die Attribute gezeigt werden (wobei die Reihenfolge für jeden einzelnen Teilnehmenden in den fünf Entscheidungssituationen konstant ist).

„Input“-Variante der Vignettenstudie: Bei dieser Variante wählen wir fünf Eigenschaften des Bürgergelds, die in der Reformdiskussion und für das Vorhaben dieses Gutachtens zentral sind. Zudem berücksichtigen wir die Regelungen im Sozialgesetzbuch II und den ifo-Reformvorschlag (Blömer et al., 2019a). Die Reformszenarien unterscheiden sich in den folgenden fünf Attributen:

Attribut	Ausprägung
Verbleibender Zuverdienst von Transferempfangenden bei der Aufnahme von Arbeit	0 Euro (der gesamte Zuverdienst wird mit dem Bürgergeld verrechnet)“, „von einem zusätzlich verdienten Euro bleiben 10 ct übrig (der Rest wird mit dem Bürgergeld verrechnet)“, „von einem zusätzlich verdienten Euro bleiben 20 ct übrig (der Rest wird mit dem Bürgergeld verrechnet)“, „von einem zusätzlich verdienten Euro bleiben 30 ct übrig (der Rest wird mit dem Bürgergeld verrechnet)“, „von einem zusätzlich verdienten Euro bleiben 40 ct übrig (der Rest wird mit dem Bürgergeld verrechnet)“
Berücksichtigung von Kindern beim verbleibenden Zuverdienst	ja/nein
Schonvermögen	0 Euro, 7.500 Euro, 15.000 Euro, 30.000 Euro, 60.000 Euro
Leistungskürzung bei Pflichtverletzungen	keine Kürzung, 10% des Bürgergeldes, 20% des Bürgergeldes, 30% des Bürgergeldes
Zusammenlegung verschiedener Sozialleistungen	ja/nein

Das Attribut „Verbleibender Zuverdienst von Transferempfänger:innen bei der Aufnahme von Arbeit“ berücksichtigt wie oben dargestellt fünf Transferentzugsraten – 60 %, 70 %, 80 %, 90 %, 100 % – die angeben, wie viel von einem zusätzlich verdienten Euro den Bürgergeldempfangenden verbleibt. Eine Transferentzugsrate von 100 % existiert auch im derzeitigen deutschen System und ist die natürliche Obergrenze. Der Wert von 60 % wurde als Untergrenze gewählt, da niedrigere Transferzahlungen aufgrund des Steuersystems nicht vollständig ausgezahlt werden könnten (Blömer et al., 2019a,b, 2022; Bruckmeier und Peichl, 2018). Da Leistungsbeziehende mit Kindern im Hinblick auf die Hinzuverdienstmöglichkeiten bereits jetzt bessergestellt werden und eine Ausweitung gefordert wird (z.B. Blömer et al., 2019), inkludieren wir das Attribut „Berücksichtigung von Kindern beim verbleibenden Zuverdienst“.

In Bezug auf das Schonvermögen sind zwei Perspektiven zu berücksichtigen: Unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips ist es richtig, dass Leistungsbeziehende zuerst ihre eigenen

Mittel einsetzen sollten, bevor Hilfe vom Staat in Anspruch genommen wird. Eine vollständige Anrechnung von Vermögenswerten untergräbt jedoch die Anreize, Vorsorge zu treffen (Blömer et al., 2019a). Die von uns gewählten Werte orientieren sich am tatsächlichen sowie am diskutierten Schonvermögen.

Sanktionen bei Pflichtverletzung sind ein viel diskutierter Faktor des Sozialhilfesystems (z.B. Abraham et al., 2023; Boone et al., 2009). Derzeit können Leistungen bei der ersten Pflichtverletzung um 10 % des Regelsatzes gekürzt werden. Bei weiteren Pflichtverstößen kann eine Sanktion von bis zu 30 % des Regelsatzes verhängt werden. In unserer Studie variieren wir die Kürzungen von 0 % bis 30 %.

Die Zusammenlegung von Sozialleistungen ist ein weiteres Attribut in unseren Reformszenarien. Um die Komplexität der Sozialleistungen zu reduzieren, wird – wie in der Kindergrundsicherung – darüber diskutiert, das Bürgergeld und andere Sozialleistungen, z.B. das Wohngeld oder den Kinderzuschlag, zusammenzulegen.

„Output“-Variante der Vignettenstudie: Bei dieser Variante wählen wir in Anlehnung an die Ausschreibung des BMAS fünf Dimensionen, auf die Reformen des Bürgergelds einen Einfluss haben können:

Attribut	Ausprägungen
Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten	steigt/bleibt etwa gleich/fällt
Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt	steigt/bleibt etwa gleich/fällt
Zahl der Bürgergeldempfänger:innen	steigt/bleibt etwa gleich/fällt
Armutsgefährdete Bevölkerung	steigt/bleibt etwa gleich/fällt
Staatsausgaben für das Bürgergeld pro Jahr	steigen/bleiben etwa gleich/fallen

Alle diese Dimensionen werden in der öffentlichen politischen Debatte diskutiert (z.B. Blömer et al., 2019a). Obwohl nicht alle Dimensionen das explizite Ziel von Reformbemühungen sind, stellen sie zumindest eine bedeutende potenzielle Nebenwirkung von Reformen dar. Da nicht alle Ziele in gleichem Maße erfüllt werden können, soll die Befragung die relative Wichtigkeit der Merkmale für die Bevölkerung beleuchten. Neben der Erhöhung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und einer Senkung der Zahl der Sozialhilfeempfänger:innen²⁵ spielt auch die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt eine relevante Rolle. Insbesondere in Zeiten eines steigenden Arbeitskräftemangels kann eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen zu einem höheren Wirtschaftswachstum führen, sodass Regierungen ein Interesse daran haben, Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen umzusetzen (Jensen, 2012; Thevenon, 2013;

²⁵ Als ein Kritikpunkt an einer Bürgergeld-Reform und insbesondere an einer Senkung der Transferentzugsraten wird immer wieder die Ausweitung der Anzahl der Transferempfänger:innen angeführt. Es ist richtig, dass im bestehenden System ein Anstieg der Zahl der Transferempfänger:innen ein Problem steigender Armut bedeuten kann, wenn mehr Personen in die Bedürftigkeit „abrutschen“. Gleichzeitig könnte es aber auch einen Erfolg des Sozialstaats signalisieren, wenn der Anstieg der Transferempfänger:innen durch eine Reduktion der Nichtinanspruchnahmequote erfolgt und dadurch „verdeckte Armut“ zurückgeht. Bei einer Reform des Systems kann ebenfalls der Empfänger:innenkreis steigen (oder sinken), z.B. führen sowohl eine Erhöhung der Transferleistung als auch eine Reduktion der Transferentzugsraten zu einer Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem man Bürgergeld erhalten kann. Dies wäre ein gewünschter Effekt einer solchen Reform und für sich genommen nicht problematisch. Die Anzahl der Transferempfänger:innen ist deshalb bei einer Reform des Systems keine ökonomisch sinnvolle Zielgröße. Es ist jedoch auch klar, dass man damit im politischen Prozess für negative Schlagzeilen sorgen kann und eine kluge Moderation notwendig ist.

Winkler, 2022). Ein weiteres Ziel der Reform ist die Verringerung des Armutsrisikos (Bruckmeier und Becker, 2018; Bruckmeier et al., 2018). Das letzte Attribut bezieht sich auf die Auswirkungen der Reform auf die öffentlichen Ausgaben. Da konkrete Werte für die Auswirkungen der Reformen schwer zu quantifizieren sind und eine zu hohe Komplexität mit sich bringen, bestehen die Ausprägungen in allen Dimensionen aus drei Optionen: Erhöhung, keine Veränderung, Verringerung.

5.1.3 Gewünschte Anpassung des Arbeitsangebots bei Lohnänderungen

Im dritten Block der Umfrage wurde untersucht, wie Erhöhungen oder Senkungen des Nettolohns das präferierte Arbeitsangebot der Befragten ändern. Diese Frage wurde bereits von einer umfangreichen Literatur basierend auf beobachtetem Verhalten untersucht (z.B. Chetty et al., 2011; Saez et al., 2012; Bargain et al., 2014). Im Gegensatz zu diesen Studien fragen wir die Teilnehmenden in hypothetischen Szenarien direkt, wie sie reagieren würden, wenn ihr Nettolohn sinkt oder steigt. Wir weisen den Teilnehmenden zufällig einerseits eine Veränderung des Lohns (-10 %, -5 %, +5 %, +10 %) und andererseits den Grund für die Veränderung (kein Grund, aufgrund einer Steuerreform, aufgrund einer Gehaltsanpassung) zu. Vorherige Studien haben gezeigt, dass der Grund für Lohnänderungen das Verhalten beeinflussen kann (z.B. Fochmann et al., 2013, Kessler und Norton, 2016). Da im Rahmen dieses Forschungsvorhabens Einkommensänderungen aufgrund von Steuer- und Transferreformen im Vordergrund stehen, werden im Folgenden die Beobachtungen, die eine Gehaltsanpassung als Grund genannt bekommen haben, von der Untersuchung ausgeschlossen.

Um die Situation der Befragten möglichst gut abbilden zu können, erfassen wir in Block 1 des Fragebogens zunächst die berufliche Situation (ist jemand angestellt, selbstständig, arbeitslos, im Ruhestand etc.). Nur Angestellte und Arbeitssuchende nehmen an Block 3 teil. Alle Teilnehmenden, die angeben, dass sie angestellt oder selbstständig sind, fragen wir, wie hoch die vertraglich vereinbarten und tatsächlich geleisteten Wochenarbeitsstunden und der Nettolohn pro Monat sind. Alle Befragten, die keine Angaben zum Einkommen machen können oder wollen, bitten wir, ihr Nettoeinkommen zumindest in Kategorien anzugeben (bis unter 2.000 Euro, 2.000-3.000 Euro etc.).

In Block 3 zeigen wir den angestellten Befragten ihre Angaben zu den tatsächlichen Arbeitsstunden und dem Nettolohn und welcher Nettostundenlohn sich aus ihren Angaben ergibt. Sie erhalten die Möglichkeit, die bisherigen Angaben zu korrigieren. Für alle Teilnehmenden, die ihr Einkommen nur in Kategorien angegeben haben, wählen wir einen Mittelwert und bitten sie, davon auszugehen, dass dieser Schätzwert ihr Nettolohn wäre. Für alle Teilnehmenden, die keine Angabe zum Einkommen gemacht haben, wählen wir einen zufällig gewählten Nettolohn (zwischen 12 und 40 Euro).

Im nächsten Schritt bitten wir die Befragten, sich vorzustellen, dass sie eine Änderung ihres Nettostundenlohns erfahren. Die Änderung variiert zufällig zwischen den Befragten und beträgt entweder -10 %, -5 %, +5 % oder +10 %. Zum Grund für die Veränderung machen wir zufällig entweder keine Angabe oder erläutern, dass sich der Lohn ändert, „weil eine Steuerreform stattgefunden hat“ oder „weil sich Ihr Gehalt geändert hat.“ Wir zeigen an, wie hoch der Nettostunden- und Nettomonatslohn nach der Veränderung wäre. Anschließend werden die Teilnehmenden gebeten, zu entscheiden, wie viele Stunden sie jetzt arbeiten möchten, unter Berücksichtigung, dass sich ihr Einkommen je nach Anzahl der Stunden ändern würde und davon ausgehend, dass eine beliebige Anpassung möglich wäre. Arbeitssuchende Befragte erhalten eine leicht veränderte Fragestellung, da es keine Lohnveränderung geben kann. Sie erhalten einen zufällig gewählten Nettostundenlohn (zwischen 12 und 40 Euro) und sollen dann entscheiden, wie viele Stunden sie für diesen Job arbeiten würden.

Die Frage zur präferierten Anpassung des Arbeitsangebots bei Angestellten lautete:

Laut Ihren Angaben arbeiten Sie aktuell x Stunden pro Woche und erhalten dafür y Euro netto im Monat. Das bedeutet, Sie verdienen im Durchschnitt etwa z Euro pro Arbeitsstunde (Nettostundenlohn). Dieser durchschnittliche Nettostundenlohn wurde automatisch auf Basis Ihrer vorigen Angaben zur Arbeitszeit und zum Nettoarbeitseinkommen berechnet. Bitte klicken Sie hier, falls Sie diese Angaben ändern wollen.

****neuer Screen****

Stellen Sie sich nun vor, dass Ihr Nettostundenlohn um a [a= „5 % steigt“, „5 % sinkt“, „10 % steigt“ oder „10 % sinkt“] auf z' [z' = z +5 %, -5 %, +10 % oder -10 %] [„kein Grund“, „weil eine Steuerreform stattgefunden hat“, „weil sich Ihr Gehalt geändert hat“]. Dadurch würde sich Ihr Nettomonatslohn auf y' [y' = y +5 %, -5 %, +10 % oder -10 %] verändern bei gleichbleibender Arbeitszeit.

Wie viele Stunden pro Woche wollen Sie nun arbeiten (unter Berücksichtigung, dass sich Ihr Einkommen je nach Anzahl der Stunden ändern würde)?

Gehen Sie davon aus, dass eine beliebige Anpassung möglich wäre.

_____ Stunden/Woche

Obleich wir die Befragten bitten, davon auszugehen, dass eine beliebige Anpassung möglich wäre, könnte es sein, dass die gewünschten Veränderungen höher sind, als möglich wäre. Daher fragen wir im Anschluss, für wie wahrscheinlich die Probanden es halten, dass die Stundenanpassung möglich wäre. Alle, die keine Stundenanpassung vorgenommen haben, fragen wir zu ihrem Grund (z.B. finanzielle Gründe, Kinderbetreuung, Anpassung vom Arbeitgeber nicht möglich).

5.1.4 Soziodemografische Merkmale und Einstellungen

Um den stündlichen Nettolohn der Befragten zu ermitteln, erheben wir ihren Beschäftigungsstatus, die durchschnittliche Wochenarbeitszeit und den monatlichen Nettolohn. Darüber hinaus erheben wir, in welcher Region die Befragten leben, ihr Alter, ihr Geschlecht, ihre Bildung, ihren Familienstatus, ihr Haushaltseinkommen, ihre Haushaltsgröße, die Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder, den Erhalt von einkommensabhängiger staatlicher Unterstützung, ihr Geburtsland und ihren Nachrichtenkonsum. Zudem befragen wir die Teilnehmenden nach persönlichen Einstellungen wie ihrer politischer Orientierung, ihrem Vertrauen in Politiker:innen und die Regierung, ihrem Vertrauen in wissenschaftliche Expert:innen, ihrer Unterstützung für (staatliche) Umverteilung sowie für staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, ihrer Einstellung zu den vier Gerechtigkeitsprinzipien (Gleichheit, Bedürftigkeit, Verdienst, Anspruch), ihrer Einschätzung zu den Ursachen von Reichtum (Reichtum der Eltern und glückliche Zufälle oder persönlicher Arbeitseinsatz). Schließlich werden die Teilnehmenden gefragt, ob sie die Umfrage als politisch neutral oder einer politischen Richtung zugeneigt empfinden.

5.2 Empirische Strategie

5.2.1 Akzeptanz von Reformszenarien

5.2.1.1 Regressionsanalysen: Bedeutung der Ausprägungen der Attribute

Wie in Abschnitt 5.1.2 beschrieben, wurden die Teilnehmenden gebeten, ihre Bewertung verschiedener Reformalternativen abzugeben. Da unser Forschungsdesign die Attribute der

untersuchten Reformvorschläge vollständig randomisiert, können wir den Effekt der Variation eines bestimmten Attributs eines Reformvorschlags auf die Bewertung des Vorschlags durch die Befragten nichtparametrisch unter Verwendung von Regressionsschätzungen schätzen (Hainmueller et al., 2015; Bechtel und Scheve, 2013). Konkret führen wir die folgende OLS-Regression (*Ordinary Least Squares*, Kleinste-Quadrate-Methode) durch, sowohl bei der „Input“- als auch bei der „Output“-Gruppe:

$$Y_i = \alpha + \beta D_i + \gamma_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Hierbei ist Y_i unsere Ergebnisvariable. Für die Hauptregressionen spezifizieren wir diese als Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde (also auf der Bewertungsskala, die von -5 bis 5 ging, mindestens mit „1“ bewertet wurde). Im Anhang zeigen wir, dass unsere Ergebnisse robust gegenüber alternativen Spezifikationen der Ergebnisvariable sind (z.B. Reform 1 bevorzugt gegenüber Reform 2). D_i ist eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird) und γ_i sind Individuen-fixe Effekte. In dieser Regression liefern die Einträge des Vektors β Schätzungen des AMCE (*average marginal component effect*, also durchschnittlicher marginaler Komponenteneffekt) für jede Kategorie jedes Attributs relativ zu der ausgelassenen Kategorie des jeweiligen Attributs (Hainmueller et al., 2015). Um die mögliche Nicht-Unabhängigkeit der Bewertungen desselben Befragten zu berücksichtigen, werden die Standardfehler nach Befragten geclustert.

Zusätzlich zu dieser Hauptregression untersuchen wir in den Abschnitten 5.3.4 und 5.3.6 (und im Appendix) die Heterogenität der durchschnittlichen marginalen Komponenteneffekte (AMCE) auf Grundlage der in der Umfrage gesammelten Hintergrundinformationen über unsere Befragten. Konkret prüfen wir, ob es Unterschiede zwischen den folgenden Gruppen gibt: Geschlecht, Alter, Familienstand, Haushaltgröße, (Anzahl der) Kinder, (Haushalts-)Einkommen, Bildung, Region (Ost/West), Unterstützung für die vier Gerechtigkeitsprinzipien, Einschätzung bezüglich der Erfolgsdeterminanten (Glück vs. Anstrengung) politische Orientierung, Unterstützung für (staatliche) Umverteilung und Präferenzen für staatliche Eingriffe in die Wirtschaft.

5.2.1.2 Partielle Korrelationen: relative Wichtigkeit der Attribute

Einer der Hauptvorteile von faktoriellen Erhebungsdesigns ist, dass sie Informationen über die relative Bedeutung der Dimensionen liefern, da die Befragten die verschiedenen Dimensionen in ihrer Bewertung abwägen müssen. Wir analysieren dazu partielle Korrelationen, die den Anteil der durch die einzelnen Dimensionen erklärten Varianz messen, um Rückschlüsse auf die relative Bedeutung der verschiedenen Dimensionen zu ziehen (Wallander, 2009).

5.2.2 Elastizität des Arbeitsangebots

Um die Elastizitäten des Arbeitsangebots zu schätzen, berechnen wir

$$e = \sum_i e_i = \sum_i \frac{\frac{\Delta h_i}{h_i}}{\frac{\Delta n_i}{n_i}} \quad (2)$$

Wobei e die durchschnittliche Arbeitsangebotselastizität ist und h_i und n_i die geleisteten Arbeitsstunden bzw. den Nettolohn der befragten Person i bezeichnen. Die Veränderung des Nettolohns ergibt sich aus dem Treatment (+/-5 %, 10 %). Zur Berechnung der Veränderung von h_i

nehmen wir die tatsächlich gearbeiteten Arbeitsstunden abzüglich der nach der fiktiven Nettolohnänderung gewünschten Arbeitszeit.

5.3 Ergebnisse Reformakzeptanz

5.3.1 Reformakzeptanz durch die Bevölkerung: Inputversion

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse von Regression (1) für die Inputversion unseres Vignettenexperiments (für Robustnesschecks im Hinblick auf die Verwendung verschiedener Zielvariablen, siehe Abschnitt 8.2.1 im Anhang). Im Vergleich zu einer Transferentzugsrate von 100 % werden im Durchschnitt Reformvorschläge mit niedrigeren Transferentzugsraten besser bewertet. So ist etwa bei einer Transferentzugsrate von 60 % die Wahrscheinlichkeit, dass eine Reformalternative positiv bewertet wird, um mehr als 9 Prozentpunkte höher. Da Reformalternativen mit Transferentzugsraten von 100 % im Durchschnitt mit einer Wahrscheinlichkeit von 35 % bevorzugt werden, entspricht dies einer Steigerung der Zustimmungswahrscheinlichkeit um etwa ein Viertel.

Darüber hinaus werden Reformvorschläge bevorzugt, in denen niedrigere Transferentzugsraten für Eltern mit Kindern gelten, die Zustimmungswahrscheinlichkeit steigt um 4,3 Prozentpunkte.

Reformen mit höherem Schonvermögen werden gegenüber einem Schonvermögen von 0 besser bewertet. Reformvorschläge mit einem Schonvermögen von 15.000 Euro werden mit einer um mehr als 8 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit positiv bewertet als solche, die kein Schonvermögen vorsehen. Allerdings deutet die leichte Abnahme der Regressionskoeffizienten für diese Dimension ab dem Wert 15.000 Euro an, dass das Schonvermögen auch nicht zu hoch sein sollte.

Leistungskürzungen bei Pflichtverletzung wirken sich (im Vergleich zu keinen Kürzungen) positiv auf die Bewertung von Reformalternativen aus. Wird das Bürgergeld als Sanktionsmaßnahme um 30 % gekürzt, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass eine Reformvariante positiv bewertet wird, um 6,4 Prozentpunkte, dies entspricht einer Steigerung der Zustimmungswahrscheinlichkeit um 12 %.

Unsere Ergebnisse legen nahe, dass die Dimension „Zusammenlegung von Sozialleistungen“ den Befragten relativ gleichgültig zu sein scheint. Die Regressionskoeffizienten zeigen, dass die Reformbewertung im Mittel nicht von den Ausprägungen dieser Dimension abhängt.

Tabelle 2 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz „Inputs“

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Transferentzugsrate (Referenzkategorie = 100%)	
90 %	0.0280*** (0.00923)
80%	0.0537*** (0.00948)
70%	0.0700*** (0.00956)
60%	0.0922*** (0.00978)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0432*** (0.00605)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0744*** (0.00964)
15.000	0.0819*** (0.0100)
30.000	0.0787*** (0.0104)
60.000	0.0604*** (0.0111)
10% des Bürgergeldes	0.0552*** (0.00886)
20% des Bürgergeldes	0.0579*** (0.00903)
30% des Bürgergeldes	0.0644*** (0.00944)
nein	-0.00832 (0.00599)
Konstante	0.350*** (0.0114)
Beobachtungen	27,920
R-Quadrat	0.325

OLS Regression der Variable „Zustimmung“ (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

5.3.2 Relative Wichtigkeit der Attribute: Inputversion

Tabelle 3 Relative Wichtigkeit der Attribute (partielle Korrelation) „Inputs“

VARIABLEN	Partielle Korrelation mit Zustimmung
Transferentzugsrate	0.0626***
Berücksichtigung Kinder	-0.0392***
Schonvermögen	0.0274***
Leistungskürzungen	0.0290***
Zusammenlegung	-0.0051
Observationen	27,920

Angegeben ist hier die partielle Korrelation der Attribute mit der Ergebnisvariable „Zustimmung“. Diese gibt an, wie sehr die Ergebnisvariable variiert, wenn sich die Ausprägungen des jeweiligen Attributs ändern. Signifikanzniveaus: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse der Analyse der relativen Wichtigkeit der Attribute anhand der partiellen Korrelation. Die partielle Korrelation eines Attributs mit der Ergebnisvariable gibt an, wie sehr die Ergebnisvariable variiert, wenn sich die Ausprägungen des jeweiligen Attributs ändern (Wallander, 2009). Sie ist daher ein Maß für die Wichtigkeit eines Attributs für die Reformbewertung: Je stärker die Reformbewertung von der konkreten Ausprägung eines Attributs abhängt (also je höher der Absolutbetrag der partiellen Korrelation), desto wichtiger ist den Befragten das jeweilige Attribut.

Im Fall der Inputversion des Vignettenexperiments lässt sich aus Tabelle 3 folglich ablesen, dass den Befragten die Höhe der Transferentzugsrate am wichtigsten ist, gefolgt von der Berücksichtigung von Kindern bei der Höhe der Transferentzugsrate, den Leistungskürzungen bei Pflichtverletzung und schließlich der Höhe des Schonvermögens. Ob das Bürgergeld mit anderen Sozialleistungen zusammengelegt wird, scheint bei der Reformbewertung eine vernachlässigbare Rolle zu spielen.

5.3.3 Reformakzeptanz durch die Bevölkerung: Outputversion

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse von Regression aus Gleichung (1) für die Outputversion des Vignettenexperiments (für Robustnesschecks im Hinblick auf die Outputvariante siehe Abschnitt 8.2.1 im Anhang). Wir untersuchen, ob sich die Zustimmung im Vergleich zur Konstanz eines Attributs verändert. Die Ergebnisse sind plausibel: Ein Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wirkt sich negativ auf die Bewertung von Reformalternativen aus, eine Steigerung erhöht die Zustimmung. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Reformalternative mit sinkender Beschäftigungszahl positiv bewertet wird, ist um 5 Prozentpunkte niedriger im Vergleich zu Reformen mit konstanter Beschäftigung. Da Reformalternativen mit konstanter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Durchschnitt mit einer Wahrscheinlichkeit von 53 % bevorzugt werden, entspricht dies einer Steigerung der Zustimmungswahrscheinlichkeit um etwa ein Zehntel.

Ebenso werden Reformvorschläge bevorzugt, in denen die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen steigt (und solche abgelehnt, bei denen sie sinkt). Ein Anstieg der Zahl der Bürgergeldempfänger:innen senkt die Zustimmung, ein Sinken erhöht sie.

Reformen, die eine Reduktion des Armutsrisikos implizieren, werden gegenüber solchen mit konstantem Risiko bevorzugt und Reformen mit steigendem Armutsrisiko werden signifikant schlechter bewertet. Der Effekt beträgt hier -8 (bei „steigt“) bzw. 4 (bei „fällt“) Prozentpunkte.

Während sich eine Reduktion der Kosten für den Staatshaushalt nicht signifikant auf die Reformbewertung auswirkt, senkt ein Anstieg der Kosten die Zustimmungswahrscheinlichkeit (im Vergleich zu konstanten Kosten) um 4 Prozentpunkte.

Tabelle 4 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz „Outputs“

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0210*** (0.00732)
fällt	-0.0506*** (0.00755)
Partizipation Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0279*** (0.00741)
fällt	-0.0487*** (0.00736)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0382*** (0.00723)
fällt	0.0179** (0.00737)
Armutsrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0802*** (0.00753)
fällt	0.0471*** (0.00755)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.0442*** (0.00740)
fallen	0.0131* (0.00736)
Konstante	0.535*** (0.00962)
Beobachtungen	27,710
R-squared	0.303

OLS Regression der Variable „Zustimmung“ (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

5.3.4 Heterogenität: Inputversion

Heterogenität nach demografischen Merkmalen

Im Folgenden werden Unterschiede in der Befürwortung verschiedener Reformvorschläge in Abhängigkeit der Merkmale Geschlecht, Alter, Bildung, Haushaltseinkommen, Familienstand, Kinder im Haushalt, Ost/West und Migrationshintergrund zusammengefasst. Die Resultate ergeben sich durch die Erweiterung von Regression aus Gleichung (1) um Interaktionsterme, die die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ausprägungen jeder Dimension und der entsprechenden demografischen Eigenschaft erfassen. Die Regressionstabellen befinden sich in Anhang 8.2.2.

Geschlecht

Interagiert man die einzelnen Ausprägungen der Dimensionen mit einer binären Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die befragte Person männlich ist, lassen sich zwei Unterschiede feststellen, siehe Tabelle 16. Zum einen steigt die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge mit einem Schonvermögen von 60.000 Euro bei männlichen Befragten um 4,3 Prozentpunkte im Vergleich zu weiblichen oder diversen Befragten. Zum anderen bevorzugen männliche Befragte weniger häufig Reformvorschläge mit Leistungskürzungen von 30 % des Bürgergelds (Zustimmungswahrscheinlichkeit fällt im Durchschnitt um 3,9 Prozentpunkte).

Alter

Bezüglich des Alters der Befragten lassen sich signifikante Unterschiede hinsichtlich der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge mit verschiedenen Schonvermögen feststellen, siehe Tabelle 17. Je älter die Befragten, desto wahrscheinlicher bewerten sie Reformen mit höherem Schonvermögen positiv im Vergleich zu jüngeren Befragten. Signifikant sind dabei die Unterschiede bei Schonvermögen von 15.000 und 30.000 EUR: Mit jedem zusätzlichen Lebensjahr steigt die Zustimmungswahrscheinlichkeit für diese Reformvarianten um 0,21 bzw. 0,16 Prozentpunkte.

Bildung und Haushaltseinkommen

Unterschiede bezüglich des Bildungsgrads der Befragten lassen sich nur in der Dimension der Leistungskürzungen feststellen, wie in Tabelle 18 gezeigt. Je höher der Bildungsabschluss der Befragten, desto höher ist die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge mit Leistungskürzungen im Vergleich zu Befragten mit niedrigerem Abschluss (1,6 Prozentpunkte bei 10 % Leistungskürzungen, 2,7 Prozentpunkte bei 20 % Leistungskürzungen und 1,7 Prozentpunkte bei 30 % Leistungskürzungen pro nächsthöherem Bildungsabschluss). Qualitativ lassen sich die gleichen Unterschiede bezüglich des Haushaltseinkommens der Befragten beobachten, siehe Tabelle 19.

Familienstand und Kinder

Es zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen verheirateten und unverheirateten Befragten, siehe Tabelle 20. Ebenso findet man keine Unterschiede zwischen Befragten mit mindestens einem Kind im Haushalt und Befragten ohne Kinder im Haushalt, siehe Tabelle 21.

Ost/West

Es gibt keine signifikanten Unterschiede in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten zwischen Befragten, die in Ostdeutschland leben, und Befragten, die in Westdeutschland leben, siehe Tabelle 22.

Migrationshintergrund

Die Zustimmungswahrscheinlichkeiten von Befragten, die im Ausland geboren sind, unterscheiden sich nicht signifikant von denen gebürtiger Deutscher, siehe Tabelle 23.

Heterogenität nach Einstellungen

Im Folgenden sollen Unterschiede in der Zustimmung zu Reformvorschlägen in Abhängigkeit von verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Einstellungen der Befragten kurz zusammengefasst werden. Eine detaillierte Analyse findet sich in Abschnitt 8.2.3 im Anhang.

Politische Orientierung

Unterschiede nach politischer Orientierung sind in drei der Dimensionen beobachtbar: den Transferentzugsraten, der Berücksichtigung von Kindern und dem Schonvermögen. Dabei bewerten Befragte, die sich politisch weiter rechts einordnen, niedrigere Transferentzugsraten weniger positiv als linkere Befragte. Gleichzeitig bewerten politisch weiter rechts stehende Befragte höhere Schonvermögen im Vergleich zu gar keinem Schonvermögen im Durchschnitt seltener positiv als linke Befragte und Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern häufiger positiv, siehe Tabelle 24.

Die jeweiligen Unterschiede nach politischer Orientierung führen jedoch nicht zu qualitativ unterschiedlichen Präferenzrelationen der politischen Gruppen („links“ und „rechts“) bezüglich der einzelnen Ausprägungen beider Dimensionen. Zu sehen ist, dass trotz Unterschieden in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten bezüglich der Transferentzugsraten das Muster dennoch für beide Subgruppen gleich bleibt: Sowohl politisch rechts als auch politisch links orientierte Befragte bevorzugen im Durchschnitt geringere Transferentzugsraten. Auch beim Schonvermögen und bei der Berücksichtigung von Kindern bleibt es trotz der Unterschiede so, dass beide Gruppen im Durchschnitt Reformvorschläge mit höherem Schonvermögen häufiger positiv bewerten als solche mit 0 Euro Schonvermögen und Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern seltener positiv als solche mit. Der Unterschied bei der Zustimmung liegt also hauptsächlich darin, dass politisch eher links orientierte Befragte stärkere Präferenzen für geringere Transferentzugsraten, höhere Schonvermögen und die Berücksichtigung von Kindern zeigen als politisch rechts orientierte, auch wenn die Präferenzrelationen als solche zwischen beiden Gruppen ähnlich sind, siehe Abbildung 30.

Gerechtigkeitsprinzipien – Bedarfs- vs. Leistungsprinzip

Teilnehmende sollten Aussagen zur gesellschaftlichen Gerechtigkeit auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) bewerten. Im Folgenden sollen Unterschiede nach Zustimmung zum Bedarfs- und Leistungsprinzip zusammengefasst werden.

Dabei lassen sich Unterschiede bezüglich der Zustimmung zum Leistungsprinzip in den Dimensionen Transferentzugsraten, Berücksichtigung von Kindern, Schonvermögen und Leistungskürzungen beobachten. Befragte, die dem Leistungsprinzip zustimmen, bewerten Reformvorschläge mit geringeren Transferentzugsraten und höheren Schonvermögen im Durchschnitt seltener positiv als

Befragte, die dem weniger zustimmen. Gleichzeitig bewerten Befragte, die dem Leistungsprinzip zustimmen, Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern und höheren Leistungskürzungen im Durchschnitt häufiger positiv als Befragte, die dem Leistungsprinzip weniger zustimmen.

Bezüglich der Zustimmung zum Bedarfsprinzip finden sich Unterschiede in den gleichen Dimensionen. Die Unterschiede stehen dabei im Gegensatz zu den Unterschieden beim Leistungsprinzip. Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, bewerten Reformvorschläge mit geringeren Transferentzugsraten und höheren Schonvermögen im Durchschnitt häufiger positiv als Befragte, die dem Bedarfsprinzip weniger zustimmen. Gleichzeitig bewerten Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern und höheren Leistungskürzungen im Durchschnitt seltener positiv als Befragte, die dem Leistungsprinzip weniger zustimmen.

Wie beschrieben, fällt auf, dass die Unterschiede nach Leistungs- und Bedarfsprinzip gegensätzlich zueinander stehen. Demnach sind die Kategorisierung der Befragten in diese Gerechtigkeitstypen und ein direkter Vergleich beider Gruppen interessant. Die Einteilung kann auf Basis strikter Bevorzugung eines Prinzips gegenüber allen anderen vorgenommen werden. Abbildung 31 und Abbildung 32 veranschaulichen diesen Vergleich. Die Ergebnisse stehen mit der vorangegangenen Analyse im Einklang: Diejenigen, die das Leistungsprinzip strikt besser bewerten als die anderen Gerechtigkeitsprinzipien, bewerten Reformvorschläge mit niedrigeren Transferentzugsraten, Berücksichtigung von Kindern und höheren Schonvermögen weniger positiv als diejenigen, die das Bedarfsprinzip am höchsten bewerten. Gleichzeitig bewerten sie Reformvorschläge mit höheren Leistungskürzungen häufiger positiv.

5.3.5 Relative Wichtigkeit der Attribute: Outputversion

Tabelle 5 Relative Wichtigkeit der Attribute (partielle Korrelation), Outputversion

VARIABLEN	Partielle Korrelation mit Zustimmung
Beschäftigung	-0.0583***
Partizipation Frauen	-0.0589***
Zahl Bürgergeld-Empfangende	0.0411***
Armutrisiko	0.0926***
Staatliche Ausgaben für das Bürgergeld	0.0395***
Beobachtungen	27,710

Angegeben ist hier die partielle Korrelation der Attribute mit der Ergebnisvariable „Zustimmung“. Diese gibt an, wie sehr die Ergebnisvariable variiert, wenn sich die Ausprägungen des jeweiligen Attributs ändern. Signifikanzniveaus: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 5 zeigt (analog zu Tabelle 3 für die Input-Variante) die Ergebnisse der Analyse der relativen Wichtigkeit der Attribute anhand der partiellen Korrelation. Im Fall der Output-Variante des Vignettenexperiments lässt sich aus Tabelle 5 ablesen, dass für die Befragten die Auswirkung der Reform auf das Armutrisiko die wichtigste Dimension für die Reformbewertung darstellt, gefolgt von der Auswirkung auf die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt. Die Auswirkungen der Reform auf die Kosten für den Staatshaushalt und die Zahl der Bürgergeldempfänger:innen spielen im Vergleich zu den anderen Attributen eine etwas geringere Rolle in der Bewertung.

5.3.6 Heterogenität: Outputversion

Heterogenität nach demografischen Merkmalen

Im Folgenden sollen Unterschiede in der Befürwortung verschiedener Reformvorschläge in Abhängigkeit der Merkmale Geschlecht, Alter, Bildung, Haushaltseinkommen, Familienstand, Kinder im Haushalt, Ost/West und Migrationshintergrund zusammengefasst werden. Die Resultate ergeben sich durch die Erweiterung von Regression in Gleichung (1) um Interaktionsterme, die die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ausprägungen jeder Dimension und der entsprechenden demografischen Eigenschaft einfangen. Die Regressionstabellen befinden sich in Anhang 8.2.4.

Geschlecht

Interagiert man die einzelnen Ausprägungen der Dimensionen mit einer binären Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die befragte Person männlich ist, lässt sich lediglich ein Unterschied feststellen: Die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen, die zu steigender Beschäftigung

führen, steigt bei männlichen Befragten um 3,6 Prozentpunkte im Vergleich zu weiblichen oder diversen Befragten, siehe Tabelle 25.

Alter

Bezüglich des Alters der Befragten lassen sich signifikante Unterschiede hinsichtlich der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen feststellen, die Beschäftigung und Partizipation von Frauen verändern. Je älter die Befragten, desto höher bzw. niedriger ist die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen, die zu steigender bzw. fallender Beschäftigung führen. Jedes zusätzliche Lebensjahr erhöht bzw. verringert dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit um 0,12 bzw. 0,17 Prozentpunkte. Gleichzeitig bewerten ältere Befragte Reformen, die zu steigender Partizipation von Frauen führen, im Durchschnitt häufiger positiv als jüngere Befragte. Jedes zusätzliche Lebensjahr erhöht dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit um 0,11 Prozentpunkte, siehe Tabelle 26.

Bildung und Haushaltseinkommen

Unterschiede bezüglich des Bildungsgrads der Befragten lassen sich in allen Dimension bis auf die Zahl der Bürgergeld-Empfangenden feststellen, siehe Tabelle 27. Je höher der Bildungsabschluss der Befragten, desto niedriger ist die Zustimmungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu Befragten mit niedrigerem Bildungsabschluss für Reformen, die zu fallender Beschäftigung (-1,3 Prozentpunkte je höherem Abschluss), fallender Partizipation von Frauen (-1,6 Prozentpunkte), steigendem Armutsrisiko (-1,6 Prozentpunkte) und steigenden Kosten (-1,9 Prozentpunkte) führen. Obgleich unsere Ergebnisse keine kausalen Schlüsse zulassen, deutet sich an, dass ein höherer Bildungsgrad mit einer höheren Sensitivität gegenüber adversen Konsequenzen von Reformen einhergeht.

Bezüglich des Haushaltseinkommens lässt sich nur ein signifikanter Unterschied beobachten, siehe Tabelle 28. Befragte mit höherem Haushaltseinkommen bewerten Reformen, die zu steigenden Kosten führen, im Durchschnitt seltener positiv als Befragte mit niedrigerem Haushaltseinkommen. Eine mögliche Erklärung ist, dass Haushalte mit höherem Einkommen die für sie aufgrund des progressiven Steuersystems höhere Last antizipieren.

Familienstand und Kinder

Verheiratete Befragte beurteilen im Vergleich zu unverheirateten Befragten Reformen, die zu steigender Partizipation von Frauen führen, weniger oft positiv (-2,9 Prozentpunkte), siehe Tabelle 29.

Es finden sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Befragten mit mindestens einem Kind im Haushalt und Befragten ohne Kinder im Haushalt. Allerdings steigt die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen, die zu fallender Partizipation von Frauen führen, mit jedem Kind, das zusätzlich im Haushalt lebt, um 1,5 Prozentpunkte, siehe Tabelle 30.

Ost/West

Es gibt keine signifikanten Unterschiede zwischen Befragten, die in Ostdeutschland leben, und Befragten, die in Westdeutschland leben, siehe Tabelle 31.

Migrationshintergrund

Im Gegensatz zu in Deutschland geborenen Befragten bewerten Befragte, die nicht in Deutschland geboren sind, Reformen, die zu einer fallenden Armutsrisikoquote führen, durchschnittlich seltener

positiv (-8,1 Prozentpunkte). Gleichzeitig ist ihre Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen, die zu steigenden Kosten führen, um 6,1 Prozentpunkte höher, siehe Tabelle 32.

Heterogenität nach Einstellungen

Im Folgenden sollen Unterschiede in der Zustimmung zu Reformvorschlägen in Abhängigkeit von verschiedenen Einstellungen der Befragten kurz zusammengefasst werden. Eine detaillierte Analyse findet sich in Abschnitt 8.2.5 im Anhang.

Politische Orientierung

Unterschiede nach politischer Orientierung sind in zwei der Dimensionen beobachtbar: der Partizipation von Frauen und der Armutsrisikoquote. Befragte, die sich politisch weiter rechts einordnen, bewerten Reformen, die zu fallender Frauenpartizipation führen, häufiger positiv als politisch eher links orientierte Befragte. Gleichzeitig bewerten Befragte, die sich politisch weiter rechts einordnen, Reformen mit steigender Armutsrisikoquote häufiger positiv und Reformen mit fallender Armutsrisikoquote seltener positiv als Befragte, die sich politisch weiter links einordnen, siehe Tabelle 33.

Wie schon in Abschnitt 5.3.4 soll auch hier untersucht werden, ob die jeweiligen Unterschiede nach politischer Orientierung auch zu unterschiedlichen Präferenzrelationen der politischen Gruppen („links“ und „rechts“) bezüglich der einzelnen Ausprägungen beider Dimensionen führen. Auch hier lässt sich feststellen, dass trotz Unterschieden in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten bezüglich Reformen, die zu fallender Partizipation von Frauen und Änderungen in der Armutsrisikoquote führen, das Muster dennoch für beide Subgruppen gleichbleibt, siehe Abbildung 33. Im Vergleich zu gleichbleibender Partizipation von Frauen bewerten beide Gruppen Reformen seltener positiv, die zu fallender Partizipation von Frauen führen. Auch bei der Armutsrisikoquote bleibt es trotz der Unterschiede so, dass beide Gruppen im Durchschnitt Reformen mit steigender Armutsrisikoquote seltener positiv und Reformen mit fallender Armutsrisikoquote häufiger positiv bewerten als Reformen mit gleichbleibender Armutsrisikoquote. Der Unterschied bei der Zustimmung für die verschiedenen Transferentzugsraten und Schonvermögen liegt also hauptsächlich darin, dass linkere Befragte stärkere Präferenzen für die Partizipation von Frauen und Änderungen der Armutsrisikoquote zeigen.

Gerechtigkeitsprinzipien – Bedarfs- vs. Leistungsprinzip

Im Folgenden diskutieren wir Unterschiede nach Zustimmung zum Bedarfs- und Leistungsprinzip. Nach der Zustimmung zum Leistungsprinzip lassen sich dabei wenige Unterschiede finden. Befragte, die dem Leistungsprinzip zustimmen, bewerten einzig Reformen, die zu fallenden Kosten führen, signifikant häufiger positiv als Befragte, die dem weniger zustimmen.

Nach der Zustimmung zum Bedarfsprinzip finden sich hingegen Unterschiede in zwei der Dimensionen: Armutsrisiko und Kosten. Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, bewerten Reformen, die zu steigendem Armutsrisiko führen, im Durchschnitt seltener positiv und Reformen, die zu fallendem Armutsrisiko führen, häufiger positiv als Befragte, die dem Bedarfsprinzip weniger zustimmen. Gleichzeitig bewerten Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, Reformen, die zu fallenden Kosten führen, im Durchschnitt seltener positiv als Befragte, die dem Bedarfsprinzip weniger zustimmen.

Analog zu Abschnitt 5.3.4 sind auch hier ist die Kategorisierung der Befragten in diese zwei Gerechtigkeitstypen und ein direkter Vergleich dieser Gruppen interessant. Abbildung 34 und

Abbildung 35 stellen diesen Vergleich grafisch dar. Dabei fällt auf, dass im Vergleich zu den Inputreformvorschlägen weniger Unterschiede zwischen dem Bedarfstyp und dem Leistungstyp zu erkennen sind. Einzig der Unterschied bezüglich Reformen mit fallender Armutsrisikoquote sticht eindeutig hervor. Befragte des Bedarfstyps bewerten solche Reformen deutlich häufiger positiv als Reformen mit gleichbleibendem Armutsrisiko. Bei Befragten des Leistungstyps ist dieser Unterschied nicht signifikant verschieden von null.

5.3.7 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Aus der Inputversion unseres Vignettenexperiments geht klar hervor, dass niedrigere Transferentzugsraten maßgeblich zur positiven Bewertung von Reformvorschlägen beitragen, und zwar über alle Bevölkerungsschichten hinweg. Niedrigere Transferentzugsraten für Eltern mit Kindern stellen die zweitwichtigste Dimension für die Bewertung dar. In der Heterogenitätsanalyse zeigt sich hierbei, dass politisch links stehende Personen und Anhänger:innen des Bedarfsprinzips Reformen mit Berücksichtigung von Kindern tendenziell besser bewerten als rechts stehende Personen und Vertreter:innen des Leistungsprinzips. Die Zustimmung zu Reformvorschlägen mit Berücksichtigung von Kindern könnte unter Letzteren eventuell durch geeignete Kommunikation erhöht werden, etwa indem betont wird, dass für Bürgergeldempfangende mit Kindern aus Effizienzgründen niedrigere Transferentzugsraten gelten sollten, da diese im Allgemeinen eine höhere Arbeitsangebotselastizität aufweisen (siehe Abschnitt 5.4).

Reformen mit höherem Schonvermögen werden gegenüber einem Schonvermögen von 0 besser bewertet, wobei die Abnahme der Regressionskoeffizienten für diese Dimension ab dem Wert 15.000 Euro darauf hindeutet, dass das Schonvermögen auch nicht zu hoch sein sollte. Hier ist anzumerken, dass die Höhe des Schonvermögens von 15.000 Euro in etwa dem derzeitigen Status quo entspricht, der auch nicht geändert werden soll.²⁶

Leistungskürzungen bei Pflichtverletzung wirken sich (im Vergleich zu keinen Kürzungen) positiv auf die Bewertung von Reformalternativen aus. Dieser Effekt verstärkt sich mit steigendem Haushaltseinkommen und Bildungsgrad der Befragten.

Schließlich legen unsere Ergebnisse nahe, dass die Dimension „Zusammenlegung von Sozialleistungen“ bei der Bewertung von Reformvorschlägen keine Rolle spielt. Zu beachten ist bei der Interpretation dieses Ergebnisses allerdings, dass die Befragten von uns keinerlei Informationen darüber erhalten haben, was sich durch eine Zusammenlegung von Sozialleistungen verändern bzw. verbessern würde. Würde man in der Kommunikation eines solchen Reformschritts erklären, was dadurch – sowohl für Betroffene als auch im Verwaltungsaufwand – besser wäre, würde dies die Zustimmung vermutlich erhöhen.

In der Outputversion des Vignettenexperiments zeigt sich, dass eine Reduktion des Armutsrisikos die wichtigste Eigenschaft für positiv bewertete Reformvorschläge ist, gefolgt von der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen, der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und der resultierenden Kosten für den Staatshaushalt.

Interessant ist, dass ein Anstieg der Zahl der Bürgergeldempfänger:innen die Zustimmung zu Reformvorschlägen tendenziell senkt. Hier wäre es in der Kommunikation über die erwarteten

²⁶ Die Höhe des Schonvermögens ist aktuell abhängig von der Dauer des Bezugs des Bürgergelds. Im ersten Jahr des Bezugs beträgt das Schonvermögen 40.000 Euro für den Antragsteller und 15.000 Euro für jede weitere Person der Bedarfsgemeinschaft. Die Beträge werden zusammengerechnet und die Bedarfsgemeinschaft als Ganzes betrachtet. Nach einem Jahr des Bezugs von Bürgergeld beträgt das Schonvermögen für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft 15.000 Euro.

Effekte eines Reformvorschlags vermutlich wichtig, zu betonen, was in diesem Fall ein solcher Anstieg bedeuten würde, und woher dieser resultiert – also etwa, dass die Gesellschaft nicht „ärmer“ wird, sondern durch geringere Transferentzugsraten mehr Personen Unterstützung erhalten bzw. erst bei höherem Einkommen aus dem Bezug fallen. Außerdem könnte eine Betonung der langfristig erwarteten Effekte (höhere Arbeitsanreize, bessere und schnellere Rückintegration in den (Vollzeit-) Arbeitsmarkt) die Zustimmung zu Reformvorschlägen erhöhen, die (kurzfristig) einen Anstieg der Zahl der Bürgergeldempfänger:innen implizieren.

5.4 Ergebnisse Arbeitsangebotselastizitäten

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Schätzung der Arbeitsangebotselastizität im Durchschnitt und für jede der vier von uns vorgegebenen Nettolohnänderungen (+5 %, -5 %, +10 % und -10 %) dargestellt.

Die geschätzte durchschnittliche Arbeitsangebotselastizität beträgt 0,271, wie in Zeile (1) von Tabelle 6 dargestellt. Das bedeutet, dass Befragte im Durchschnitt ihre Arbeitszeit um etwa 0,27 % verändern wollen, wenn sich ihr Nettolohn um 1 % verändert. Auffällig ist die starke Streuung der Elastizitäten, die zeigt, dass eine große Bandbreite an gewünschten Arbeitszeitanpassungen in die Schätzungen einfließen.

Tabelle 6 Schätzungen der durchschnittlichen Arbeitsangebotselastizität unter Verwendung verschiedener Sample-Restriktionen

Schätzung	N	Durchschnittliche Elastizität	Standardfehler
(1) Gesamtdurchschnitt	2980	0.271	0.449
(2) Durchschnitt Frauen	1511	0.389	0.632
(3) Durchschnitt Männer	1457	0.135	0.569

Gesamtdurchschnittliche Arbeitsangebotselastizität und durchschnittliche Arbeitsangebotselastizität von Frauen und Männern auf Basis der angegebenen gewünschten Arbeitszeitanpassungen in Reaktion auf eine hypothetische Änderung des Nettolohns der Befragten.

Die durchschnittlichen Arbeitsangebotselastizitäten von Frauen und Männern sind ebenfalls in Tabelle 6 zusammengefasst. Die geschätzten Werte sind (ebenso wie der Gesamtdurchschnitt) konform mit der Literatur (z.B. Bargain et al., 2014; Blömer, 2023): weibliche Befragte weisen im Durchschnitt eine Arbeitsangebotselastizität von 0,389 auf, während es bei männlichen Befragten nur 0,135 ist. Die Ergebnisse der von unserer Stichprobe gewünschten Arbeitszeitveränderung in Reaktion auf Nettolohnveränderungen sind somit im Einklang mit der bestehenden Literatur, die die Arbeitsangebotselastizität auf Basis von beobachtetem Verhalten schätzt. Unsere Ergebnisse untermauern daher die in die Mikrosimulation eingehenden Annahmen.

In der Studie wurden die Arbeitszeitanpassungen als Reaktion auf jeweils eine von vier möglichen Nettolohnveränderungen erfragt, die Information variierte zwischen den Befragten (Treatment). Im Folgenden werden die Arbeitsangebotselastizitäten nach Treatment-Gruppe skizziert.

Auf Basis der Ergebnisse von Dörrenberg und Duncan (2014) und Dörrenberg et al. (2023) kann eine asymmetrische Reaktion auf Lohnsenkungen und Lohnerhöhungen erwartet werden. Eine Erklärung dafür ist die Verlustaversion, d.h., Verluste werden stärker gewichtet als Gewinne. Tabelle 7 stellt die durchschnittliche Arbeitsangebotselastizität für jede Treatment-Gruppe dar. Für die Richtung der Arbeitszeitanpassung ist es wichtig, ob sie aufgrund einer Nettolohnerhöhung oder Nettolohnsenkung erfolgt. Auf eine prozentuale Nettolohnerhöhung ebenso wie auf eine Nettolohnsenkung reagieren Befragte mit einer gewünschten Arbeitszeiterhöhung. Der Einkommenseffekt scheint also den Substitutionseffekt bei einer Nettolohnsenkung zu dominieren (ein niedrigerer Nettolohn senkt das Nettoeinkommen), während bei einer Nettolohnerhöhung der Substitutionseffekt dominiert (bei höherem Nettolohn lohnt es sich, mehr zu arbeiten, und Freizeit wird weniger attraktiv).

Tabelle 7 Schätzung der durchschnittlichen Arbeitsangebotselastizität für verschiedene Subgruppen, Heterogenität nach Treatment-Gruppen (+5 %, -5 %, +10 % und -10 % Nettolohnänderung)

Treatment-Gruppe	N	Durchschnittliche Elastizität	Standardfehler
+5%	773	1.167	1.795
-5%	702	-1.216	1.345
+10%	734	0.330	0.653
-10%	771	-0.151	0.323

Durchschnittliche Arbeitsangebotselastizität pro Treatment-Gruppe auf Basis der angegebenen gewünschten Arbeitszeitanpassungen in Reaktion auf eine hypothetische Änderung des Nettolohns der Befragten.

6. Reformvorschlag

6.1 Übersicht über die bewerteten Reformvarianten

Der nachfolgend dargestellte Vorschlag zu einer die Erwerbsanreize stärkenden und sich eventuell sogar selbst finanzierenden Reform der Transferentzugsraten ist das Ergebnis eines iterativen Prozesses. An dessen Anfang standen Ansatzpunkte für veränderte Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bezug von sozialen Transferleistungen, die von einer interdisziplinär zusammengesetzten Gruppe von Expert:innen als potenziell zielführend identifiziert wurden. Diese nahmen bei ihren Überlegungen auf die oben zusammengefasste Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen Steuer-Transfer-System Bezug, berücksichtigten aber auch Befunde zu den Effekten veränderter Transferentzugsraten aus früheren Simulationsstudien, in denen jedoch die große Wohngeldreform sowie die von der Bundesregierung aktuell geplante Einführung einer Kindergrundsicherung nicht abgebildet sind. Zudem bezog die Expert:innengruppe die Erkenntnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung sowie von Analysen auf Basis eines steuertheoretischen Ansatzes (Bierbrauer et al., 2023) ein.

Übersicht: Bewertete Varianten einer Reform der Transferentzugsraten

Folgende wesentliche Varianten einer Neugestaltung der Transferentzugsraten wurden bezüglich ihrer Effekte auf diverse Zielgrößen mittels Mikrosimulation ex ante bewertet. Jede Variante ist durch die in Prozent angegebene Höhe der Transferentzugsrate sowie die Einkommensbereiche in Euro, in denen die jeweilige Transferentzugsrate zur Anwendung kommt, charakterisiert.

Variante

- a. [0-100] 65% [100,01-520] 65% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- b. [0,100] 0% [100,01-520] 65% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- c. [0,260] 0% [260,01-520] 65% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- e. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 80%
- f. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 85%
- g. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 90%
- h. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01-2000] 80% [2000 und mehr] 70%
- i. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01-2000] 80% [2000,01 und mehr] 65%
- j. [0,100] 100% [100,01-520] 90% [520,01-1000] 80% [1000,01-2000] 70% [2000,01 und mehr] 65%
- k. [0,100] 100% [100,01 und mehr] 70%
- l. [0 und mehr] 70%
- m. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 70%
- n. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01 und mehr] 75%
- o. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-1000] 70% [1000,01-2000] 75% [2000,01 und mehr] 65%
- p. [0,100] 0% [100,01-520] 80% [520,01-2000] 70% [2000,01 und mehr] 65%
- q. [0,100] 0% [100,01 und mehr] 70%
- r. [0 und mehr] 75%
- s. [0 und mehr] 65%
- t. [0,520] 65% [520,01-2000] 70% [2000,01 und mehr] 65%

Die oben stehende Übersicht fasst die Parameter der zentralen untersuchten Reformvarianten zusammen. Evaluiert wurden zum einen Ansätze, die das anrechnungsfreie Einkommen bei niedrigen Einkommen gegenüber dem Status quo absenken. Dazu gehören auch Varianten, bei denen die ersten 100 Euro Einkommen vollständig auf den Transferanspruch angerechnet werden (Varianten j, k), um marginale Beschäftigungsverhältnisse, wie sie im Status quo bei erwerbstätigen Personen mit Bezug von Bürgergeld häufig beobachtet werden, unattraktiv zu machen. In zwei weiteren Varianten (a, t) wurde die auf die ersten 100 Euro Einkommen anzuwendende Transferentzugsrate

auf 65 % gesetzt, womit ein Absetzbetrag für Aufwände bei Erwerbstätigkeit gewährleistet ist; zugleich werden in diesen Varianten die Einkommen aus geringfügig entlohnter Beschäftigung bis zur derzeitigen Minijob-Grenze (520 Euro) gleich behandelt, sodass die Anreizprobleme infolge der bestehenden Sprungstelle an der 100-Euro-Einkommensschwelle vermieden werden. Zum anderen wurden Ansätze analysiert, bei denen die Transferentzugsraten bei höheren Einkommen niedriger sind als derzeit.

Bewertet wurden auch mehrere Varianten, die durch eine konstante Transferentzugsrate ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen charakterisiert sind. Gemeinsam ist sämtlichen analysierten Reformansätzen, dass es – im Gegensatz zum Status quo – keine Verdienstobergrenze gibt, ab der weiteres Erwerbseinkommen voll angerechnet wird, da dies als die größte Ineffizienz im aktuellen System identifiziert wurde.²⁷

6.2 Auswahl des präferierten Reformansatzes

Zentrale Zielgröße bei der Auswahl einer präferierten Reformvariante ist das Arbeitsangebot (gemessen in Vollzeitäquivalenten). Es wurden aber auch sekundäre Ziele berücksichtigt, insbesondere die fiskalischen Nettokosten einer Reform bzw. deren Relation zu den damit erzielten Verbesserungen beim Arbeitsangebot.

Ein anderes aus Sicht der Expert:innengruppe wichtiges Nebenziel ist, dass durch eine Reform keine Bedarfsgemeinschaft gegenüber dem Status quo schlechtergestellt wird, während zumindest einige bessergestellt werden („Pareto-Verbesserung“). Dies dient dem Schutz vulnerabler Gruppen, die – etwa infolge von Betreuungsverpflichtungen – in ihren Möglichkeiten eingeschränkt sind, auf Leistungskürzungen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit zu reagieren, weshalb das Armutsrisiko bei über Leistungskürzungen wirkenden Reformansätzen zunehmen kann. Das Kriterium der Pareto-Verbesserung erscheint zudem im Hinblick auf die politische Machbarkeit einer Reform bedeutsam. Es ist eine höhere Akzeptanz bei Ansätzen zu erwarten, die darauf abzielen, Arbeiten durch positive finanzielle Impulse attraktiver zu machen, statt stärkere Erwerbsanreize über Kürzungen bei den Transferleistungen für Bedürftige zu generieren.

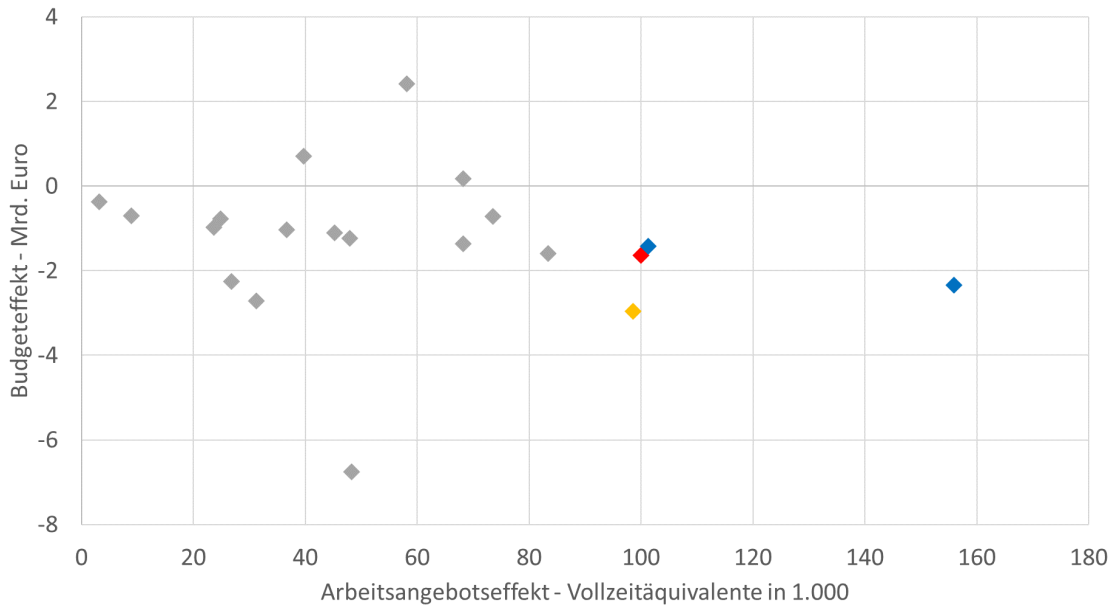
Abbildung 17 fasst die mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell vorausberechneten Arbeitsangebots- und Budgeteffekte der wesentlichen evaluierten Reformansätze für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten zusammen.²⁸ Als Benchmark dient jeweils der durch den Rechtsstand zum 01.07.2023 in Kombination mit einer Umsetzung der Kindergrundsicherung gemäß dem Gesetzentwurf vom 27.09.2023 definierte Status quo. Tabelle 34 bis Tabelle 37 im Appendix dokumentieren die zentralen Simulationsergebnisse zu den wesentlichen untersuchten Varianten einer Neugestaltung der Transferentzugsraten genauer.²⁹ Sie erlauben auch, die einzelnen in Abbildung 17 dargestellten Ergebnispunkte den oben im Überblick zusammengefassten Reformvarianten zuzuordnen.

²⁷ Die Vignettenstudie der bevölkerungsrepräsentativen Befragung zeigt ebenfalls, dass Reformvarianten mit sinkenden Transferentzugsraten besser bewertet werden als jene mit einer Transferentzugsrate von 100 %. In der Materialsammlung findet sich eine weitere Variante u, in der eine Verdienstobergrenze von 2000 Euro beibehalten wurde.

²⁸ Alle Reformansätze wurden zudem mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW evaluiert. Die mit den beiden eingesetzten Modellen erzielten Simulationsergebnisse bezüglich Arbeitsangebot und fiskalischen Aggregaten korrelieren insgesamt stark miteinander. Darum werden in dieser Kurzfassung nur die Ergebnisse auf Basis des ifo-Modells gezeigt. Die Vergleichszahlen des ZEW werden lediglich für besonders wichtige Zielgrößen ausgewiesen.

²⁹ Ausführlichere Darstellungen der Ergebnisse finden sich in der Materialsammlung zur Langversion dieses Gutachtens, die als separates Dokument verfügbar ist.

Abbildung 17 Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Jeder Punkt repräsentiert eine Kombination von simulierten Arbeitsangebots- und Budgeteffekten für eine wesentliche Variante einer Reform der Transferentzugsraten. Simulierte Effekte mit Bezug auf das Arbeitsangebot in 1.000 Vollzeitäquivalenten. Simulierte Budgeteffekte in Mrd. Euro pro Jahr. Negative Budgeteffekte bedeuten, dass die öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Status quo insgesamt belastet werden, positive Budgeteffekte bedeuten eine Entlastung. Farblich hervorgehobene Grundvarianten werden im laufenden Kapitel näher erörtert.

Es zeigt sich, dass alle untersuchten Reformvarianten dem primären Ziel einer Stärkung des Arbeitsangebots dienlich sind, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Darstellung vermittelt zudem zwei zentrale Erkenntnisse:

- Es gibt nur ein begrenztes Potenzial, das Arbeitsangebot durch veränderte Gestaltung der Transferentzugsraten zu erhöhen. In den günstigsten vier Konstellationen bewegt sich der Zuwachs im Bereich von 100.000 bis 160.000 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht einer Steigerung von 0,25 bis 0,39 % gegenüber dem Status quo.³⁰
- Veränderungen bei den Transferentzugsraten, welche die Erwerbsanreize stärken, belasten in der Regel die öffentlichen Haushalte, selbst wenn man die positiven fiskalischen Wirkungen einrechnet, die mit einer Zunahme der Beschäftigung verbunden sind.

Nur drei der untersuchten Ansätze bewirken inklusive der Refinanzierungseffekte durch ein höheres Arbeitskräfteangebot einen Überschuss in den öffentlichen Haushalten. Dieser entsteht jedoch hauptsächlich durch direkte reformbedingte Einsparungen bzw. eine Kürzung von Sozialleistungen. Da vor allem die Bedarfsgemeinschaften mit wenig Erwerbseinkommen schlechtergestellt werden, könnten deswegen erhebliche soziale Härten auftreten, insbesondere für Haushalte, die nicht in der Lage sind, auf den Impuls der Leistungskürzung mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots zu

³⁰ Die Zahl der Personen, die am Arbeitsmarkt teilnehmen, wächst um 120.000 bis 180.000 bzw. um 0,28 bis 0,43 %.

reagieren. Deswegen scheiden diese Reformvarianten trotz ihrer im Hinblick auf Budgetziele günstigen Eigenschaften nach dem Urteil der Expert:innengruppe aus, zumal sie im Hinblick auf das primäre Ziel der Verbesserung der Erwerbsanreize keine herausragend starken Wirkungen entfalten.

Fokussiert man sich auf die vier Reformansätze mit den stärksten Arbeitsangebotswirkungen, haben zwei (in Abbildung 17 blau markiert) wiederum die Eigenschaft, einen Teil der Bedarfsgemeinschaften unmittelbar gegenüber dem Status quo finanziell schlechterzustellen. Die im Hinblick auf das Arbeitsangebot stärker positiv wirkende von diesen Varianten ist durch eine an dem ersten Euro Erwerbseinkommen durchweg einheitliche Transferentzugsrate von 65 % charakterisiert, stellt also die Haushalte mit Beschäftigten, die im Status quo 100 Euro oder weniger verdienen, unmittelbar schlechter. Zugleich führt sie unter allen wesentlichen untersuchten Varianten zur stärksten Zunahme der Zahl der Haushalte, die Grundsicherungsleistungen beziehen (Reformvariante s, vgl. Tabelle 37).

Die anderen beiden Ansätze (in Abbildung 17 rot und gelb markiert) schließen eventuelle direkte reformbedingte soziale Härten per Konstruktion aus. Jede Bedarfsgemeinschaft steht also bei unverändertem Erwerbsverhalten finanziell genauso gut oder besser da als vor der Reform. Im Vergleich dieser beiden Varianten schließlich ist die in Abbildung 17 rot markierte Alternative (Variante p) eindeutig effizienter als die orange markierte Alternative (Variante q). Sie führt zu einer etwas größeren Steigerung des Arbeitsangebots und ist zudem mit um gut 1,3 Mrd. Euro geringeren fiskalischen Kosten verbunden. Weil sich die Erwerbsanreize stark verbessern, ohne dafür soziale Transferleistungen zu kürzen, und wegen der guten Relation von Arbeitsangebotszuwachs und fiskalischem Aufwand handelt es sich nach Einschätzung der Expert:innengruppe um den unter allen bewerteten Möglichkeiten zur Neugestaltung der Transferentzugsraten besten Reformansatz.

6.3 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

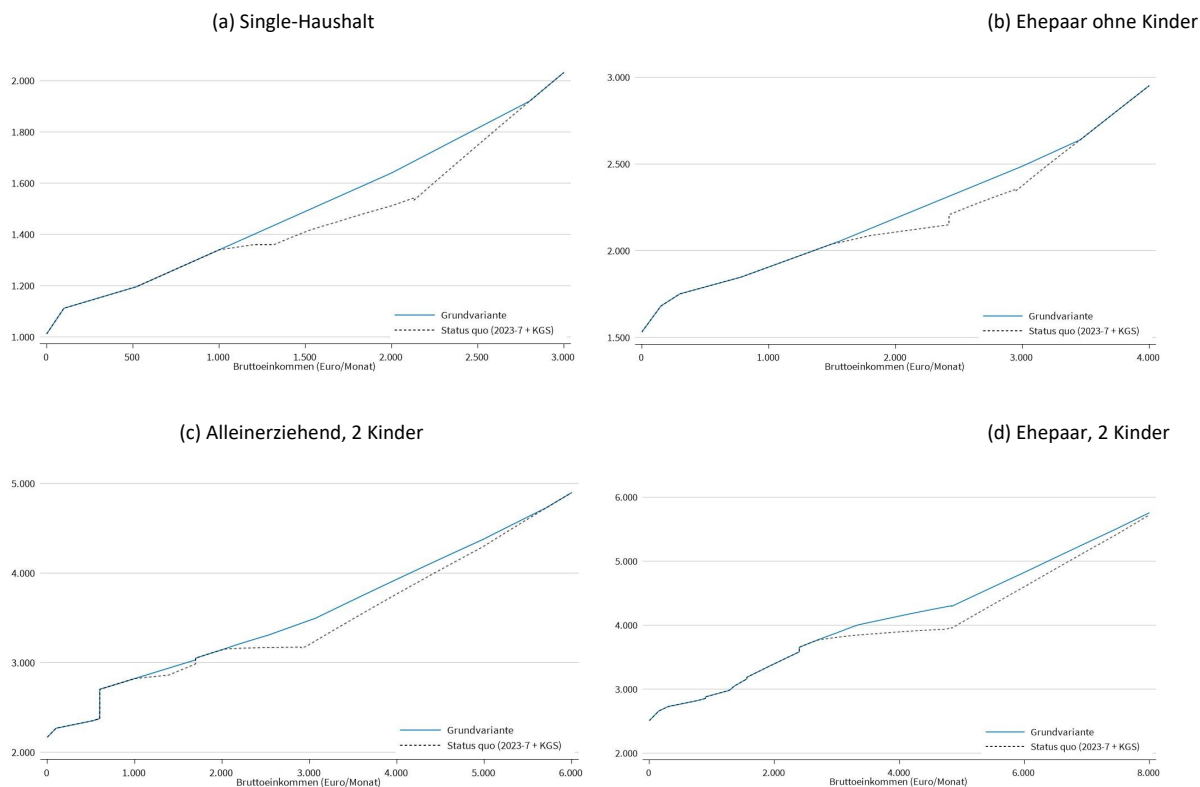
Der präferierte Reformansatz für die Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld ist konkret durch folgende Parameter charakterisiert.

- Die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen bleiben anrechnungsfrei, unterliegen also einer Transferentzugsrate von Null.
 - Darüber hinaus gehendes Einkommen unterliegt bis zur Verdienstgrenze für geringfügig entlohnte Beschäftigung bzw. Minijobs einer Transferentzugsrate von 80 %.
 - Einkommen von über 520 Euro monatlich unterliegen bis zu einer Verdienstgrenze von 2.000 Euro einer Transferentzugsrate 70 %.
 - Einkommen jenseits 2.000 Euro monatlich unterliegen einer Transferentzugsrate von 65 %.
- Erwerbseinkommen bis 520 Euro pro Monat werden somit genauso angerechnet wie bisher. Bei Einkommen oberhalb der Minijob-Grenze wird der mit einer Transferentzugsrate von 70 % belegte Einkommensbereich gegenüber dem Status quo um 1.000 Euro auf 2.000 Euro monatlich verbreitert. Hierdurch steigt das nicht anrechenbare Einkommen um bis zu 250 Euro (280 Euro) bei Bedarfsgemeinschaften mit (ohne) Kind. Bei einem Einkommen von mehr als 2.000 Euro monatlich liegt der Höchstbetrag des nicht anrechenbaren Einkommens noch einmal höher als derzeit.

Die im Hinblick auf die Arbeitsangebots- und fiskalischen Effekte annähernd identisch wirkende, jedoch nicht Pareto-verbessernde Alternative (Reformvariante t, in Abbildung 17 blau markiert) unterscheidet sich nur wenig von der rot markierten präferierten Variante. Im Bereich der geringfügig entlohnten Beschäftigung werden Einkommen unter 100 Euro zu 65 % angerechnet, weshalb unmittelbar einige Haushalte gegenüber dem Status quo schlechtergestellt sind. Dafür ist die Transferentzugsrate für Einkommen über 100 Euro bis zur Minijob-Grenze von 520 Euro mit ebenfalls 65 % niedriger als in der präferierten Variante (80 %). Bei einem Einkommen an der

Minijob-Grenze unterscheidet sich das nicht anrechenbare Einkommen im Vergleich der beiden Reformansätze um nur zwei Euro im Monat.

Abbildung 18 Präferierter Reformansatz: verfügbares Einkommen der Bedarfsgemeinschaft in Euro pro Monat bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Annahmen: Alter der Kinder 7 und 9 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Bei Ehepaaren zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

Abbildung 18 illustriert für eine Reihe von Musterhaushalten, die verschiedene Familientypen repräsentieren, wie sich durch den präferierten Reformansatz das verfügbare monatliche Einkommen einer Bedarfsgemeinschaft bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen im Vergleich zum Status quo verändert. Es wird deutlich, dass der präferierte Reformansatz ganz unterschiedliche Typen von Haushalten über einen sehr breiten Einkommensbereich, der bei nicht zu hohen Stundenlöhnen durch eine Vollzeit- oder größere Teilzeittätigkeit erreichbar ist, unmittelbar finanziell besserstellt.

Für einen Single-Haushalt ergeben sich unter den hier getroffenen Annahmen zu den Kosten der Unterkunft und zur Mietstufe Besserstellungen in einem Bruttoeinkommensbereich von etwa 1.000 Euro bis 2.750 Euro. Bei einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro steigt das verfügbare Einkommen von 1.410 Euro pro Monat im Status quo auf 1.490 Euro im Reformvorschlag, ein

Zuwachs von 80 Euro.³¹ Bei einem Bruttoeinkommen von 2.000 Euro ergibt sich eine Besserstellung von etwa 130 Euro pro Monat, bei einem Brutto von 2.500 Euro liegt das verfügbare Einkommen dann um etwa 70 Euro über dem Wert im Status quo. Für das Ehepaar ohne Kinder treten die Besserstellungen in einem höheren Bruttoeinkommensbereich auf, liegen aber in einer ähnlichen Größenordnung: Bei 2.000 Euro brutto stellt sich der Haushalt um 80 Euro besser, bei 2.500 Euro brutto um gut 100 Euro und bei 3.000 Euro brutto ebenfalls um gut 100 Euro.

Bei den Beispielhaushalten mit zwei Kindern ist der Bruttoeinkommensbereich, in dem Besserstellungen auftreten, deutlich breiter. Für Alleinerziehende ergeben sich sogar zwei Einkommensbereiche, in denen Besserstellungen auftreten. Im ersten, schmaleren Bereich hat der Beispielhaushalt bei einem Brutto von 1.500 Euro monatlich 66 Euro mehr zur Verfügung. Der größere Bereich der Besserstellungen beginnt jedoch jenseits der 2.000 Euro brutto, die Besserstellungen fallen hier noch einmal stärker aus. So steigt für den Beispielhaushalt bei einem Bruttoeinkommen von 3.000 Euro das verfügbare Einkommen um fast 270 Euro pro Monat. Bei einem Bruttoeinkommen von 4.000 Euro beträgt der Zuwachs noch etwa 160 Euro.

Für das Ehepaar mit zwei Kindern beginnen die Besserstellungen erst jenseits von 2.500 Euro brutto. Bei einem Brutto von 3.000 Euro hat der Haushalt 70 Euro pro Monat mehr zur Verfügung. Maximal werden die Besserstellungen bei etwa 5.000 Euro brutto, hier beträgt die Differenz zum Status quo knapp 330 Euro pro Monat. Auch bei einem Brutto von 7.000 Euro ergibt sich noch eine Besserstellung von etwa 130 Euro.

Abbildung 19 zeigt für die vier Beispielhaushalte die Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttoeinkommen.³² In allen Haushalten kommt es durch die großzügigeren Erwerbstätigenfreibeträge zu einer Ausweitung des Bürgergeldbezugs in höhere Einkommensregionen hinein, zulasten des Wohngelds, das nun später oder – in zwei der betrachteten Haushalte – gar nicht mehr bezogen wird. So wird für den Single-Haushalt im Status quo das Bürgergeld bei einem Bruttoeinkommen von etwa 1.300 Euro vorrangig gegenüber dem Wohngeld und läuft bei einem Brutto von gut 2.100 Euro aus.³³ Durch die vorgeschlagene Reform verlängert sich der Bürgergeldanspruch bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.800 Euro. Dadurch wird zum einen das Wohngeld nicht mehr vorrangig, zum anderen verlängert sich der Transferbereich um etwa 700 Euro brutto.

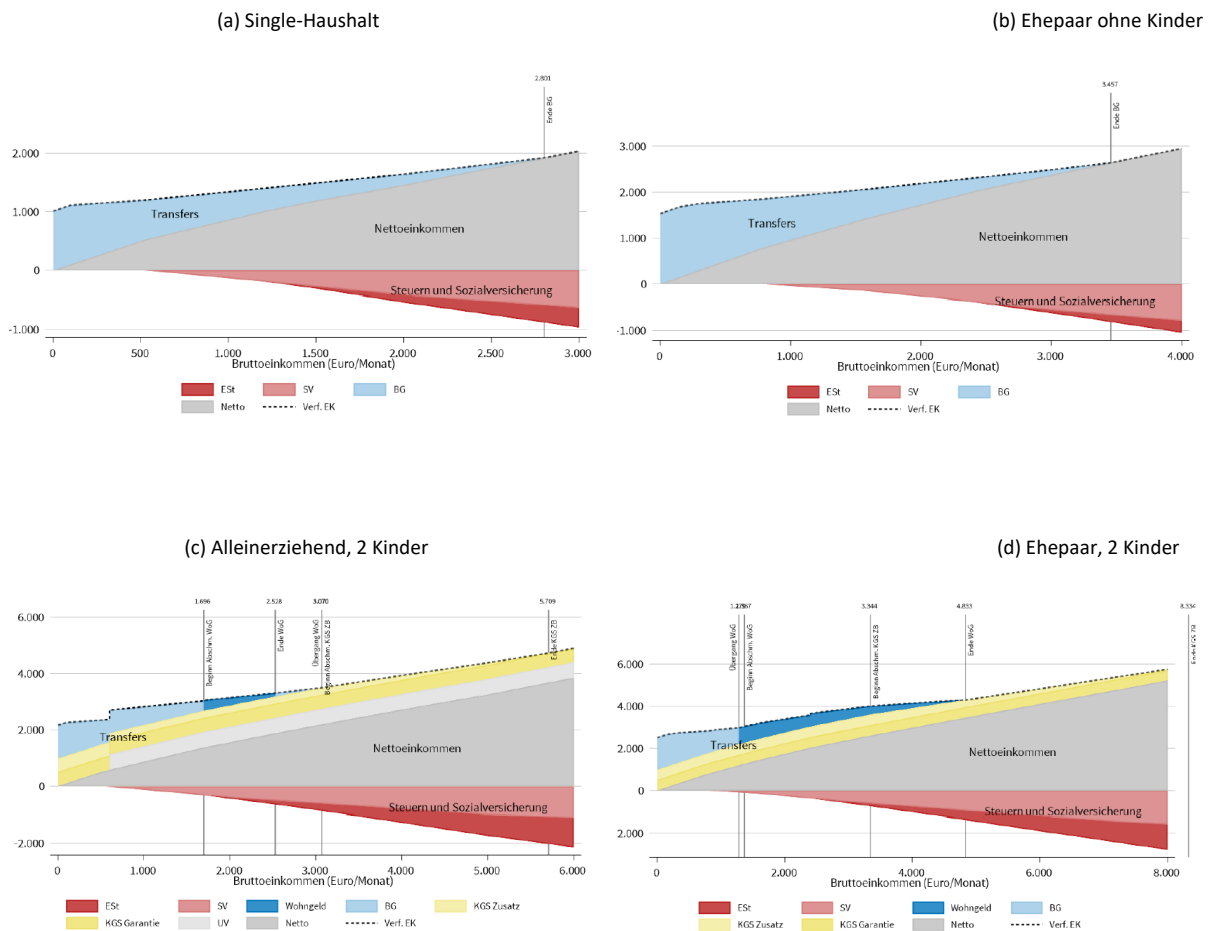
Die gleiche Entwicklung zeigt sich beim Ehepaar ohne Kinder. Hier wird unter den getroffenen Annahmen das Wohngeld im Status quo bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.400 Euro vorrangig gegenüber dem Bürgergeld und läuft bei knapp 2.950 Euro brutto aus. Durch die Reform wird das Wohngeld irrelevant. Der Transferbereich verlängert sich bis zu einem Bruttoeinkommen von knapp 3.500 Euro, dem neuen Auslaufpunkt des Bürgergelds aufgrund der großzügigeren Erwerbstätigenfreibeträge.

³¹ Im Anhang (Kapitel 8) sind für die Musterhaushalte die verfügbaren Einkommen und die einzelnen Komponenten (Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Sozialtransfers) für den Status quo und die Reformvorschläge dokumentiert.

³² Im Anhang (Kapitel 8) sind die Abbildungen noch einmal größer dargestellt. Dort werden zudem entsprechende Abbildungen für den Status quo gezeigt.

³³ Die genauen Werte variieren mit den exakten Annahmen zu den Wohnkosten.

Abbildung 19 Präferenzierter Reformansatz: Komponenten des verfügbaren Einkommens bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten



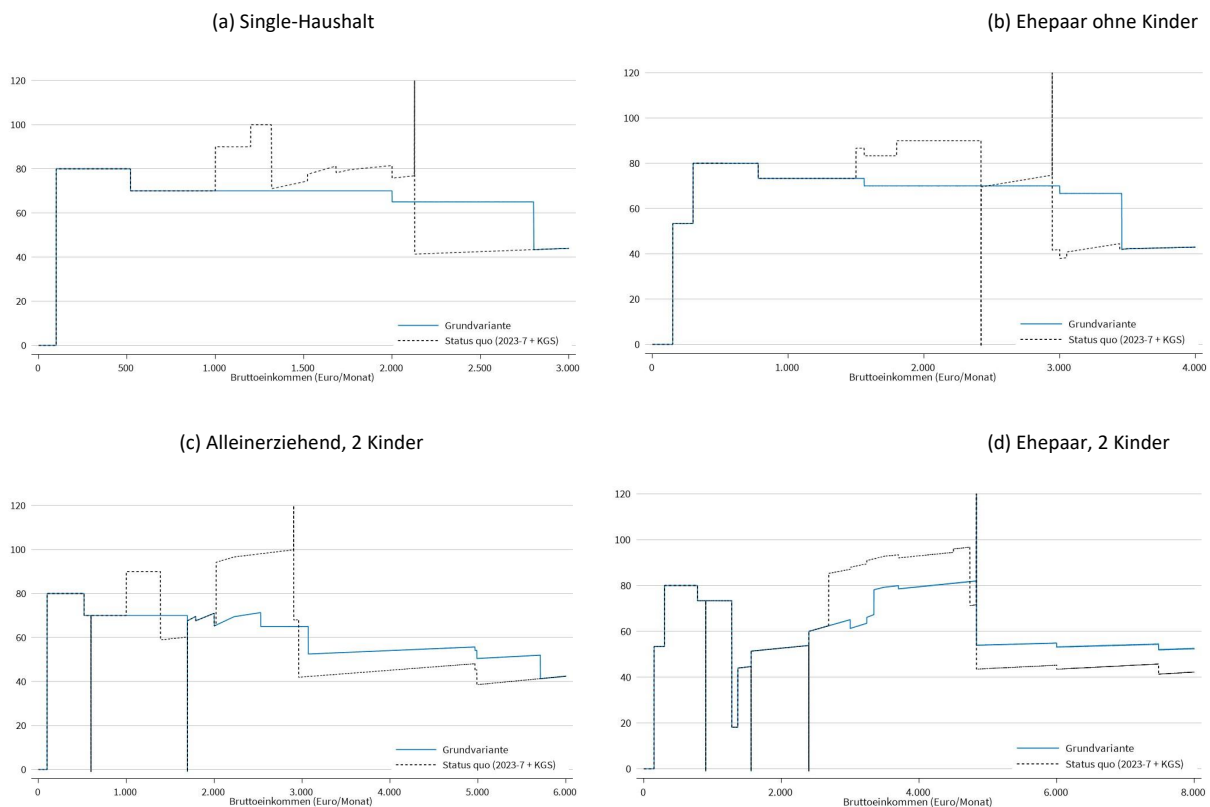
Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Dargestellt ist das verfügbare Einkommen (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialbeiträgen. Annahmen: Alter der Kinder 7 und 9 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Beim Ehepaar zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

Bei Haushalten mit Kindern kommt es ebenfalls zu Verschiebungen. Für Alleinerziehende mit zwei Kindern erfolgt im Status quo bei einem Bruttoeinkommen von knapp 1.400 Euro ein Wechsel in das Wohngeld. Dieses endet, ebenso wie der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung, bei einem Bruttoeinkommen von knapp 3.000 Euro. Der Vorrangpunkt des Wohngelds verschiebt sich durch die Reform um knapp 300 Euro nach oben, es wird nun ab etwa 1.700 Euro brutto vorrangig und läuft bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.500 Euro aus. Es folgt ein Einkommensbereich, in dem erneut ein Anspruch auf das Bürgergeld besteht, wenn auch lediglich in geringer Höhe. Bei einem Bruttoeinkommen von gut 3.000 Euro ist der Bürgergeldanspruch vollständig entfallen. Ab diesem Punkt und bis zu einem Brutto von gut 5.700 Euro wird der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung abgeschmolzen. Es kommt somit für den betrachteten Musterhaushalt zu einer starken Ausweitung des Transferbereichs – um etwa 2.700 Euro brutto.

Beim Ehepaar mit zwei Kindern liegt der Vorrangpunkt zwischen Wohngeld und Bürgergeld im Status quo bei etwa 1.250 Euro. Das Abschmelzen des Zusatzbetrags der Kindergrundsicherung setzt bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.800 Euro ein, Wohngeld und Zusatzbetrag laufen beide, nur leicht versetzt, bei gut 4.700 Euro aus. In der Reform wird das Wohngeld in einem sehr ähnlichen Bruttoeinkommensbereich wie im Status quo bezogen, der Auslaufpunkt erhöht sich geringfügig auf gut 4.800 Euro brutto. Stärker ausgeprägt ist die Verschiebung beim Zusatzbetrag. Hier wirken sich die großzügigeren Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld deutlich aus: Das anzurechnende Einkommen erreicht nun erst bei einem Bruttoeinkommen von 3.300 Euro den Bedarf der Eltern und der Zusatzbetrag läuft erst bei einem Bruttoeinkommen von 8.300 Euro aus.

Abbildung 20 Präferierter Reformansatz: effektive marginale Gesamtbelastung bezogen auf das Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, verschiedene Typen von Musterhaushalten



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Dargestellt ist die effektive Belastung eines zusätzlichen Euro durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen. Grenzbelastungen zur besseren Darstellung bei -1 und 120 abgeschnitten. Annahmen: Alter der Kinder 7 und 9 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Beim Ehepaar zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

Die in Abbildung 18 dargestellten Budgetgeraden verlaufen in dem durch einen Zuwachs an verfügbarem Einkommen gekennzeichneten Bereich steiler als im Status quo. Von jedem brutto zusätzlich verdienten Euro verbleibt dem Haushalt also mehr an verfügbarem Einkommen. Hieraus ergeben sich theoretisch zwei gegenläufige Effekte (Einkommens- und Substitutionseffekt): Die niedrigere effektive Grenzbelastung auf zusätzliches Erwerbseinkommen macht eine Ausweitung des Arbeitsangebots attraktiver („Substitutionseffekt“). Die spürbare Erhöhung des bei einer

substanziellen Erwerbstätigkeit erreichbaren verfügbaren Einkommens, die infolge des höheren maximal nicht anrechenbaren Einkommens zustande kommt, schafft jedoch einen negativen Erwerbsanreiz („Einkommenseffekt“). Welcher Effekt dominiert ist, eine empirische Frage.

Abbildung 20 illustriert die mit dem präferierten Reformansatz verbundenen Veränderungen der effektiven marginalen Gesamtbelastung bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen für die gleichen Musterhaushalte wie oben. Beim spezifizierten Single-Haushalt etwa verlaufen die effektiven Grenzbelastungen im Bereich von etwa 1.000 bis 2.800 Euro monatlich deutlich gleichmäßiger als im Status quo. Insbesondere werden ein derzeit vorhandener Bereich mit einer Grenzbelastung von 100 % und eine Grenzbelastungsspitze eliminiert. Dafür steigen allerdings die effektiven Grenzbelastungen gegenüber dem Status quo bei Einkommen oberhalb der derzeit vorhandenen Grenzbelastungsspitze an, weil mit den abgesenkten Transferentzugsraten die Ansprüche auf Sozialtransfers wie gesehen deutlich später auslaufen. Sehr ähnlich verhalten sich die Veränderungen beim Musterhaushalt eines kinderlosen Ehepaars.

Im Beispielfall des Ehepaars mit zwei Kindern greift die Reform erst ab einem Monatseinkommen von etwa 2.800 Euro brutto. Sehr hohe Grenzbelastungen von 90 bis an die 100 % werden vermieden bzw. auf 60 bis 80 % abgesenkt. Eine im Status quo vorhandene Belastungsspitze bleibt erhalten, und nach deren Überschreitung ergeben sich erneut vorübergehend höhere effektive Grenzbelastungen als im Status quo. Diese bleiben aber unter 60 % und somit auf einem relativ moderaten Niveau. Insgesamt bleibt der Grenzbelastungsverlauf – wie auch im Musterfall einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern – weiterhin komplex und unregelmäßig. Für eine stärkere Glättung müssten die Systeme Bürgergeld, Kindergrundsicherung und Wohngeld weiterreichend integriert werden. Die Konzeption einer solch fundamentalen Reform lag jedoch außerhalb des Rahmens des Auftrags der vorliegenden Studie.

Abbildung 17 stellt die Hochrechnung der simulierten Arbeitsangebotseffekte der vorgeschlagenen Reform für eine repräsentative Stichprobe von Haushalten dar. Sie zeigt, dass die positiven Anreize, die sich aus der Absenkung der Grenzbelastungen ergeben, gegenüber den negativen Einkommenseffekten aufgrund des Zuwachses an verfügbarem Einkommen dominieren. Insgesamt steigt gemäß dem Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts das Arbeitsangebot in der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform um 100.000 Vollzeitäquivalente. 123.100 Personen, die im Status quo nicht beschäftigt sind, nehmen als Reaktion auf die Verbesserung der Erwerbsanreize am Arbeitsmarkt teil. Davon sind etwas unter einem Viertel Frauen (29.800).

Wie gemäß der deutlichen Attraktivierung des mittleren Einkommensbereichs zu erwarten, erhöht die vorgeschlagene Reform insbesondere das Arbeitsangebot im Bereich von 30 bis 40 Stunden pro Woche (+185.800 Personen). Etwas unter einem Drittel dieses zusätzlichen Angebots entfällt auf Frauen (+59.300 Personen). Dieser Zuwachs speist sich auch aus Personen, die im Status quo bereits erwerbstätig waren, und zwar von zwei Seiten. Einerseits wird weniger – oft geringfügig entlohnte – Arbeit im Bereich von 10 Stunden die Woche angeboten (-11.500 Personen). Andererseits ist ein starker Rückgang des Arbeitsangebots im Bereich von 50 und mehr Stunden pro Woche zu verzeichnen (-50.900 Personen). Hier wird deutlich, dass die vorgeschlagene Reform durchaus auch substanzielle negative Einkommenseffekte entfaltet. Haushalte erhalten einen Anreiz, nicht weiter wie im Status quo regelmäßig überlang zu arbeiten, da ein damit einhergehender Verlust an Erwerbseinkommen durch Bezug eines großzügiger ausgestalteten Transfereinkommens wenigstens zum Teil ausgeglichen werden kann.

Tabelle 8 Arbeitsangebotswirkungen der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000

	Arbeitsstunden pro Woche						VZÄ
	0	10	20	30	40	50+	
Alle Haushalte	-123,1	-11,5	-0,1	47,4	138,4	-50,9	100,0
Männer	-93,3	-6,0	2,1	27,7	98,7	-29,1	77,5
Frauen	-29,8	-5,6	-2,3	19,7	39,8	-21,8	22,6
Alleinstehende ohne Kinder	-105,4	-18,5	-1,9	31,8	113,9	-19,9	103,0
Männer	-72,5	-5,2	0,6	16,6	71,8	-11,2	66,6
Frauen	-32,9	-13,3	-2,5	15,2	42,1	-8,7	36,7
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	-21,7	-6,5	-3,3	4,2	21,5	5,8	28,8
Männer	-5,0	-0,3	0,0	0,3	4,5	0,6	5,4
Frauen	-16,7	-6,2	-3,4	4,0	17,1	5,2	23,4
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	-1,4	-0,7	-0,2	0,4	1,6	0,3	2,1
Männer	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	0,2	0,1
Frauen	-1,4	-0,7	-0,2	0,4	1,8	0,1	1,9
Paare ohne Kinder	17,3	12,2	6,9	7,8	-13,2	-31,0	-41,9
Männer	3,5	0,6	2,7	8,6	2,3	-17,7	-13,5
Frauen	13,7	11,5	4,1	-0,8	-15,3	-13,3	-28,2
Paare, 1-2 Kinder	-4,6	3,8	-0,7	2,4	10,1	-11,0	-2,7
Männer	-14,3	-0,8	-0,7	3,0	18,4	-5,6	11,9
Frauen	9,8	4,7	-0,0	-0,6	-8,4	-5,4	-14,7
Paare, 3 und mehr Kinder	-7,2	-1,9	-0,9	0,7	4,4	4,9	10,4
Männer	-4,9	-0,2	-0,6	-0,7	1,9	4,5	6,9
Frauen	-2,4	-1,7	-0,3	1,5	2,5	0,4	3,5

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Tabelle 8 verdeutlicht zudem, dass der präferierte Reformansatz nicht bei allen Haushaltstypen wie intendiert das Arbeitsangebot erhöht. Besonders positiv wirkt die Reform bei den Alleinerziehenden. Bei dieser Zielgruppe nehmen die Vollzeitäquivalente um immerhin 2,30 % (Alleinerziehende mit einem Kind oder zwei Kindern) bzw. 2,64 % (Alleinerziehende mit drei und mehr Kindern) zu. Bei den Paaren mit drei und mehr Kindern steigt das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten um 0,71 % des Status-quo-Werts, bei den Alleinstehenden ohne Kinder um 0,90 %.

Dagegen reduziert sich bei den Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern das in Vollzeitäquivalenten gemessene Arbeitsangebot geringfügig, bei den kinderlosen Paaren mit 41.900 Vollzeitäquivalenten – einem Minus von 0,28 % gegenüber dem Status quo – sogar durchaus substanziell. Der Rückgang im Arbeitsangebot bei den Paaren ohne Kinder geht überwiegend auf Frauen zurück (-28.200 Vollzeitäquivalente) und nur zum kleineren Teil auf Männer (-13.500). Noch ausgeprägter ist die geschlechtsspezifische Wirkung des Reformansatzes bei den Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern. Hier geht der leichte Rückgang im gesamten Arbeitsangebot ausschließlich auf Frauen zurück, während Männer ihr Arbeitsangebot leicht ausweiten. Insbesondere ziehen sich laut den Simulationen 9.800 Frauen in diesen Paaren vom Arbeitsmarkt zurück, während 14.300 Männer zusätzlich erwerbstätig werden.

6.4 Präferierter Reformansatz: alternative Varianten

Weil der präferierte Reformansatz im Hinblick auf das Arbeitsangebot nicht durchgängig in die intendierte Richtung wirkt, schlägt die das Vorhaben begleitende wissenschaftliche Expert:innengruppe vor, eine alternative Variante der Umsetzung in Erwägung zu ziehen. Eine bessere Wirksamkeit und höhere fiskalische Effizienz ließen sich erzielen, wenn das vorgeschlagene Konzept für die Absenkung der Transferentzugsraten lediglich bei den darauf positiv reagierenden Haushaltstypen angewandt würde, also bei Alleinstehenden, allen Alleinerziehenden sowie Paarfamilien mit drei und mehr Kindern.³⁴ Diese beschränkte Umsetzungsvariante würde dem Arbeitsangebotsziel nicht dienliche Einkommenseffekte, also Reduktionen des Erwerbseinkommens, einschränken. Das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten würde in dieser alternativen Variante um 144.600 wachsen, die Zahl der im Arbeitsmarkt aktiven Personen um 135.700.

Sehr bemerkenswert ist, dass sich der Reformansatz in der auf die genannten Zielgruppen beschränkten Variante im Endeffekt selbst finanzieren würde. Unter Berücksichtigung von Arbeitsangebotsreaktionen verbessert sich der Saldo der öffentlichen Haushalte gemäß ifo-Mikrosimulationsmodell gegenüber dem Status quo um immerhin rund 1,1 Mrd. Euro.³⁵ Diese ungewöhnlich positive Bilanz kommt durch zwei Faktoren zustande: Erstens sind die Mitnahmeeffekte kleiner, wenn die Reform beschränkt umgesetzt wird. So fallen die direkten fiskalischen Nettokosten mit etwa einer Mrd. Euro rund 38 % geringer aus als in der unbeschränkten Grundvariante der Reform. Zweitens entfallen die substantiellen negativen Zweitrundeneffekte, die auf die Haushaltstypen mit negativer Arbeitsangebotsreaktion zurückgehen.

Ein möglicher Vorbehalt gegen die beschränkte Umsetzungsalternative ist, dass ein Teil der Familien keine direkte finanzielle Besserstellung erfährt. Inwieweit es sich bei Beschränkung der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes auf bestimmte Haushaltstypen um eine gleichheitswidrige Ungleichbehandlung handelt, wäre verfassungsrechtlich näher zu prüfen.³⁶ Eine erste, unten näher ausgeführte fachliche Einschätzung durch ein Mitglied der Expert:innengruppe – Prof. Dr. jur. Anne Lenze – ergibt, dass sich die unterschiedliche Behandlung von Ehen und Familien mit einem Kind oder zwei Kindern auf der einen Seite und Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern auf der anderen Seite sachlich begründen lässt, weshalb es sich um einen nach der ständigen Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sachlich gerechtfertigten Gleichheitsverstoß handeln könnte.

³⁴ Eine erste juristische Einschätzung aus der Expert:innengruppe kam zu der Erkenntnis, dass eine solche Reform, die nur manche Haushaltstypen besserstellt, im aktuellen gesetzlichen Rahmen und der gängigen Rechtsprechung machbar wäre.

³⁵ Um die Robustheit der Befunde zu prüfen, wurden sämtliche Reformansätze auch mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW durchgerechnet. Die mit diesem Modell simulierte Steigerung des Arbeitsangebots beläuft sich auf 110.000 Vollzeitäquivalente; die Zahl der am Arbeitsmarkt aktiven Personen wächst um 113.400. Die vom ZEW simulierte Verbesserung des Budgetsaldos nach erfolgter Anpassung der Beschäftigung erreicht rund 1,0 Mrd. Euro.

³⁶ Eine tiefergehende juristische Bewertung von Reformansätzen war nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags.

Gleichheitswidrige Ungleichbehandlung durch Beschränkung der Reform auf bestimmte Haushaltstypen?

Verfassungsrechtlich irrelevant ist die Frage der Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber dem Status quo, weil im Bereich der Sozialgesetzgebung der Gesetzgeber jederzeit alte Vergünstigungen abschaffen und neue einführen darf. Verfassungsrechtlich maßgeblich ist stattdessen die Frage, ob verschiedene Gruppen unterschiedlich behandelt werden. Ein gleichheitswidriger Verfassungsverstoß liegt dann vor, wenn eine Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen oder Lebenssachverhalte sachlich nicht begründet werden kann.

In dem Reformvorschlag der Expert:innengruppe kommt es zu einer Ungleichbehandlung von Alleinstehenden, Paaren ohne Kinder und Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern, Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern. Vor allem die Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Familienformen wiegt schwer, weil hier nicht nur der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG betroffen ist, sondern auch das Ehe- und Familiengrundrecht des Art. 6 Abs. 1 GG. Wirkt sich eine gesetzliche Regelung zum Nachteil der Familie aus, so ist der besondere Schutz zu beachten, den der Staat nach Art. 6 Abs. 1 GG der Familie schuldet (vgl. BVerfGE 87, 1, 37; 103, 242, 258; 111, 176, 184; 130, 240, 254 f.; 133, 59, 87). Gleiches gilt, wenn sich eine gesetzliche Regelung innerhalb der Gruppe der Familien zulasten bestimmter Familienkonstellationen nachteilig auswirkt (vgl. BVerfGE 106, 166 [176]; 127, 263 [278]).

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG können Gleichheitsverstöße allerdings *sachlich gerechtfertigt* sein. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den eine Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für Einzelne verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. zuletzt: BVerfG 07.04.2022, 1 BvL 3/18 u.a., Rn. 279 ff.).

Die unterschiedliche Behandlung von Ehen und Familien mit ein oder zwei Kindern auf der einen Seite und von Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern auf der anderen Seite lässt sich sachlich begründen. Letztere, die von der vorgeschlagenen neuen Anrechnungsregel profitieren würden, sind Haushalte, die einerseits hohe Bedarfe haben und es damit schwerer haben, den Bürgergeldbezug zu verlassen, und die andererseits Erziehung und Betreuung von Kindern nur unter erschwerten Bedingungen mit einer Erwerbstätigkeit vereinbaren können. Es lässt sich sachlich sehr gut begründen, dass sie von ihrem Erwerbseinkommen mehr behalten können als die Haushalte in Erziehungskonstellationen, in denen sich zwei Elternteile in der Betreuung von ein bis zwei Kindern gegenseitig unterstützen können. Erst recht gilt dies für den Vergleich von Mehrkindfamilien und Alleinerziehenden mit kinderlosen Paaren.

Weil die Benachteiligung von Familien mit einem Kind oder zwei Kindern gegenüber Alleinstehenden, die mit der beschränkten Umsetzung des Reformansatzes wie vorgeschlagen verbunden ist, sachlich schwerer zu rechtfertigen ist, schlägt die Expert:innengruppe vor, eine weitere Alternative in Erwägung zu ziehen. Eine systematische Besserstellung aller Typen von Familien mit Kindern gegenüber den Alleinstehenden ließe sich erreichen, indem die beschränkte Umsetzung des präferierten Reformansatzes mit einer Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung – geplant sind aktuell 45 % –

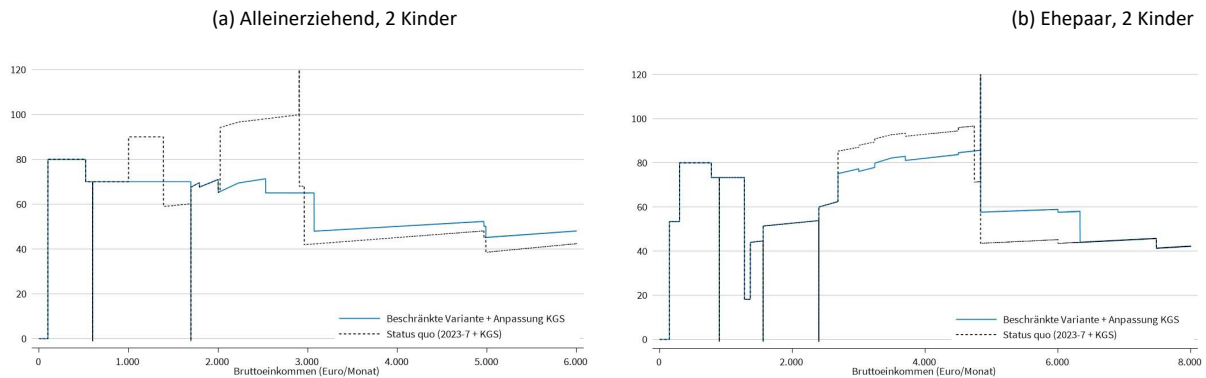
kombiniert wird. Diese Veränderung stellt auch die Familien mit einem Kind oder zwei Kindern unmittelbar finanziell besser, die bei beschränkter Umsetzung des präferierten Reformansatzes im Bereich des Bürgergelds ausgenommen sind.

Der Vergleich der Wirkungen einer so angelegten kombinierten Reform mit unterschiedlich hohen Transferentzugsraten im Bereich der Kindergrundsicherung zeigt einen Zielkonflikt. Einerseits werden wie gewünscht die Erwerbsanreize weiter gestärkt. Andererseits verschlechtert sich die fiskalische Bilanz, weil Haushalte finanziell bessergestellt werden, die den einkommensabhängigen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung in Anspruch nehmen. Darüber hinaus läuft der Zusatzbetrag später aus, wodurch sich der Kreis der Anspruchsberechtigten vergrößert. Vorgeschlagen wird die Kombination der beschränkten Umsetzung des präferierten Reformansatzes mit einer Senkung der Anrechnungsrate beim Elterneinkommen in der Kindergrundsicherung auf 25 %.³⁷ In dieser Konstellation bleibt die Zunahme der Ausgaben für die Kindergrundsicherung noch so gering, dass die kombinierte Reform im Gesamteffekt immer noch zu einem Überschuss in den öffentlichen Haushalten führt, sich also – wie die beschränkte Umsetzung des präferierten Reformansatzes allein – schließlich selbst finanziert.

Abbildung 21 illustriert anhand der bereits bekannten Musterhaushalte, wie die effektiven marginalen Belastungen des Haushaltsbruttoeinkommens verlaufen, wenn man die beschränkte Anpassung von Transferentzugsraten beim Bürgergeld mit einer Absenkung der Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Kinderzuschlag auf 25 % kombiniert bzw. bei den von der Reform im Bereich des Bürgergelds ausgenommenen Familien mit Kindern lediglich die Anrechnungsrate absenkt. Ein Vergleich mit den Ergebnissen für die gleichen Musterhaushalte in Abbildung 20 zeigt, wie sich die effektiven marginalen Belastungen gegenüber der Grundvariante des Reformansatzes verändern.

³⁷ Auch eine (schrittweise) Reduktion auf 35% (oder 40% bzw. 30%) wäre denkbar und würde qualitativ gleiche aber natürlich quantitativ andere Effekte generieren.

Abbildung 21 Effektive marginale Gesamtbelastung des Haushaltsbruttoeinkommens nach vorgeschlagener beschränkter Reform der Transferentzugsraten beim Bürgergeld in Kombination mit einer Anrechnungsrate von 25 % bezogen auf das Elterneinkommen beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Dargestellt ist die effektive Belastung eines zusätzlichen Euro durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen. Beschränkte Reform bedeutet, dass die vorgeschlagene Veränderung der Transferentzugsraten bei Paaren mit einem Kind oder zwei Kindern nicht umgesetzt wird. Hier greift nur die Senkung der Anrechnungsrate im Rahmen der Kindergrundsicherung. Annahmen: Alter des Kindes 7 Jahre. Einkommen ausschließlich aus abhängiger Beschäftigung. Beim Ehepaar zwei Erwerbseinkommen im Verhältnis 2:1. Wohnkosten Haushalt mit einer Person Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 80 Euro, bei größeren Haushalten um 100 Euro höhere Kaltmiete und um 20 Euro höhere Heizkosten. Mietstufe 3. Bedarfsgemeinschaften ohne Vermögen.

In der Konstellation eines Alleinerziehenden-Haushalts mit zwei Kindern sind die effektiven Grenzbelastungen in dem weiten Bruttoeinkommensbereich, in dem der Zusatzbetrag bei beiden Reformalternativen greift, bei einer kombinierten Reform niedriger als in der Grundvariante. Dafür liegt die Grenzbelastung in dem Bruttoeinkommensbereich, in dem bei einer niedrigeren Rate der Anrechnung des Elterneinkommens noch der Zusatzbetrag be- und entzogen wird, etwas höher. In der Konstellation des Ehepaars mit zwei Kindern greift im Vergleich zum Status quo lediglich die Absenkung der Anrechnungsrate des Elterneinkommens im Rahmen der Kindergrundsicherung, sodass die effektiven marginalen Belastungen bis zu einem Bruttomonatseinkommen an die 2.800 Euro völlig unverändert bleiben. Danach werden die derzeit bestehenden sehr hohen effektiven Grenzbelastungen in der Größenordnung von 90 bis an die 100 % um etwa zehn Prozentpunkte reduziert. Jenseits einer nicht vermiedenen punktuellen Grenzbelastungsspitze ergeben sich höhere effektive Grenzbelastungen als im Status quo. Diese bleiben aber unter 60 % und somit auf einem relativ moderaten Niveau.

Was das Niveau des verfügbaren Einkommens angeht, führen eine beschränkte Umsetzung des präferierten Grundansatzes und die Kombination mit abgesenkten Anrechnungsraten im Bereich der Kindergrundsicherung ebenfalls zu deutlich unterschiedlichen Resultaten.³⁸ In der Konstellation des Alleinerziehenden-Haushalts mit zwei Kindern liegt beispielsweise das verfügbare Einkommen bei Umsetzung der Grundvariante und einem Monatsbruttoeinkommen von 4.000 Euro bei 3.932 Euro. Bei Umsetzung der kombinierten Reform ist das verfügbare Einkommen mit 3.972 Euro um 40 Euro im Monat höher. Bei einem Monatsbruttoeinkommen von 5.000 Euro erreicht die Differenz der

³⁸ Diese sind umfassender im Anhang (Kapitel 8) dokumentiert.

verfügbaren Einkommen an die 80 Euro, bei einem Bruttoeinkommen von 7.000 Euro wiederum an die 40 Euro.

In der Konstellation des Ehepaars mit zwei Kindern, bei dem bei der kombinierten Reform lediglich die Absenkung der auf das Elterneinkommen bezogenen Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung greift, verbessert bei einem Bruttomonatseinkommen von zum Beispiel 4.000 Euro das verfügbare Einkommen von 3.895 Euro im Status quo auf 4.036 Euro – eine Verbesserung um immerhin 141 Euro.

Tabelle 9 fasst die mit der vorgeschlagenen kombinierten Reform von Transferentzugsraten in den Grundsicherungssystemen für Eltern und Kinder verbundenen Arbeitsangebotseffekte zusammen. Der Vergleich mit Tabelle 8 zeigt, dass sich bei allen Haushaltstypen im Vergleich zur Grundvariante der Anpassung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld Verbesserungen ergeben. Bei den Paaren ohne Kinder wird der Rückgang des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalenten vermieden, indem der Status quo beibehalten wird. Bei allen übrigen Haushaltstypen ergeben sich stärkere Zuwächse gemessen sowohl an der Anzahl der Vollzeitäquivalente als auch an der Anzahl der am Arbeitsmarkt aktiv teilnehmenden Personen. Die Anreize, lange Wochenarbeitszeiten in der Größenordnung von 50 Stunden zu reduzieren, schwächen sich bei einer kombinierten Reform deutlich ab. Außerdem treten die in der Grundvariante bei den Paaren mit ein oder zwei Kindern auftretenden negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen nicht mehr auf: In der kombinierten Reform steigt das Arbeitsangebot auch in diesem Haushaltstyp bei beiden Geschlechtern an. Für sämtliche Haushaltstypen und beide Geschlechter sind also positive Arbeitsangebotswirkungen durch die Reform zu erwarten. Insgesamt steigt gemäß Mikrosimulationsmodell des ifo Instituts das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten um 65.300 auf 165.300, die Zahl der zusätzlich am Arbeitsmarkt teilnehmenden Personen wächst um 34.000 auf 157.100.³⁹

³⁹ Mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW ergibt sich für die kombinierte Variante eine Steigerung des Arbeitsangebots auf 113.100 Vollzeitäquivalente. Die Zahl der am Arbeitsmarkt aktiven Personen steigt um 140.000.

Tabelle 9 Arbeitsangebotswirkungen bei beschränkter Umsetzung der vorgeschlagenen Reform in Kombination mit einer Anrechnungsrate der Elterneinkommen bei der Kindergrundsicherung von 25 % nach Haushaltstypen, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000

	Arbeitsstunden pro Woche						VZÄ
	0	10	20	30	40	50+	
Alle Haushalte	-157,1	-29,2	-5,6	44,8	152,2	-5,4	165,3
Männer	-93,1	-6,3	-1,0	17,2	87,2	-4,0	90,3
Frauen	-64,0	-22,9	-4,6	27,6	65,2	-1,4	75,0
Alleinstehende ohne Kinder	-105,4	-18,5	-1,9	31,8	113,9	-19,9	103,0
Männer	-72,5	-5,2	0,6	16,6	71,8	-11,2	66,6
Frauen	-32,9	-13,3	-2,5	15,2	42,1	-8,7	36,7
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	-25,1	-7,7	-4,5	5,6	21,9	9,8	34,5
Männer	-6,0	-0,4	-0,2	0,3	4,3	1,9	6,8
Frauen	-19,1	-7,3	-4,3	5,3	17,5	7,9	27,7
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	-1,7	-0,9	-0,3	0,5	1,9	0,6	2,6
Männer	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	0,3	0,3
Frauen	-1,6	-0,8	-0,3	0,5	2,0	0,2	2,3
Paare ohne Kinder	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Männer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frauen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Paare, 1-2 Kinder	-13,6	0,2	2,1	5,5	9,0	-3,1	9,6
Männer	-8,1	-0,3	-0,6	1,3	9,4	-1,6	7,3
Frauen	-5,5	0,5	2,7	4,2	-0,4	-1,5	2,3
Paare, 3 und mehr Kinder	-11,3	-2,3	-0,9	1,5	5,8	7,3	15,3
Männer	-6,4	-0,3	-0,8	-0,9	1,8	6,6	9,3
Frauen	-4,9	-1,9	-0,1	2,4	3,9	0,6	6,0

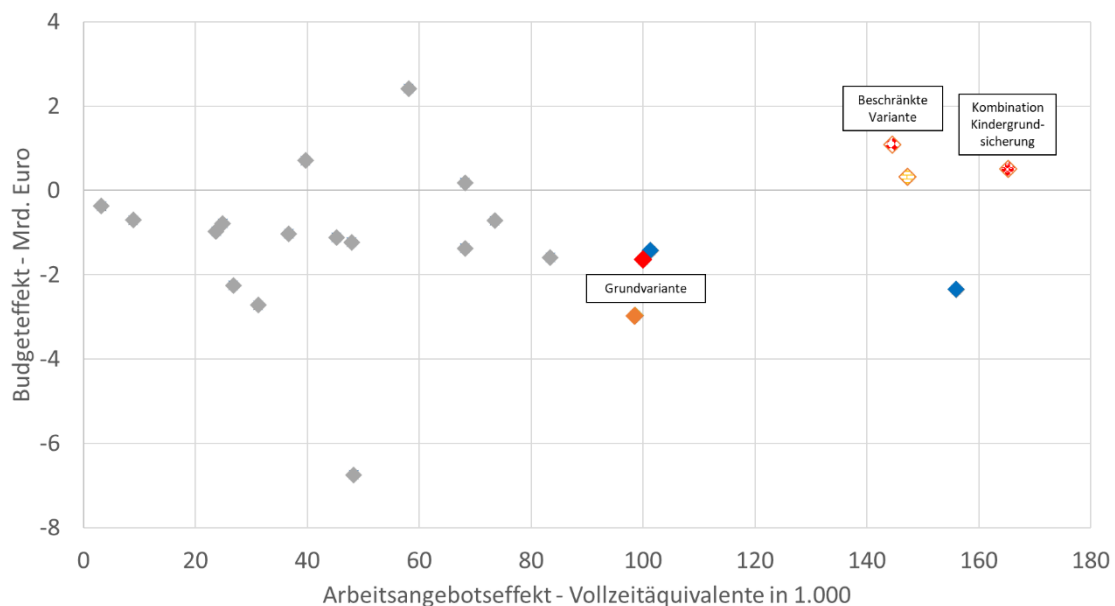
Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen.

6.5 Vorgeschlagene Reformvarianten im Vergleich

Abbildung 22 ergänzt das aus Abbildung 17 bekannte Tableau der für die wesentlichen untersuchten Reformansätze simulierten Arbeitsangebots- und fiskalischen Effekte um die Resultate für die von der Expert:innengruppe in die Diskussion gebrachten Alternativen zur Umsetzung der Grundvariante des präferierten Reformansatzes. Die Abbildung verdeutlicht, dass die beschränkte Umsetzung (hellrot karierte Markierung) ebenso wie die Kombination der beschränkten Umsetzung mit einer Absenkung der Transferentzugsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (dunkelrot karierte Markierung) in Bezug auf die Arbeitsangebotseffekte und die Budgeteffekte deutlich besser abschneiden als die unbeschränkte Grundvariante (rote Markierung). Zudem führen beide Varianten zu einer deutlich stärkeren Zunahme des Arbeitsangebots als die übrigen durch insgesamt positive fiskalische Effekte charakterisierten Reformalternativen.

Abbildung 22 Simulierte Arbeitsangebots- und Budgeteffekte wesentlicher Reformansätze und verschiedener Varianten des präferierten Ansatzes für eine Neugestaltung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld



Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Jeder Punkt repräsentiert eine Kombination von simulierten Arbeitsangebots- und Budgeteffekten für eine wesentliche Variante einer Reform der Transferentzugsraten. Simulierte Effekte mit Bezug auf das Arbeitsangebot in 1.000 Vollzeitäquivalenten. Simulierte Budgeteffekte in Mrd. Euro pro Jahr. Negative Budgeteffekte bedeuten, dass die öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Status quo insgesamt belastet werden, positive Budgeteffekte bedeuten eine Entlastung. Rot markiert sind die Ergebnisse für den präferierten Reformansatz in der Grundvariante, der Paare ohne oder mit weniger als zwei Kindern ausnehmenden Variante sowie der Variante mit 25 % Transferentzugsrate bei der Kindergrundsicherung. Orange hervorgehoben sind die Ergebnisse für den an zweiter Stelle folgenden Reformansatz in der Grundvariante sowie der Paare ohne oder mit weniger als zwei Kindern ausnehmenden Variante.

Auch bei einer beschränkten Umsetzung schneidet die im Hinblick auf das Arbeitsangebot ähnlich wirksame Alternative (Variante q, orange karierte Markierung) unter fiskalischen Gesichtspunkten weniger günstig ab als der von der von der Expert:innengruppe bevorzugte Reformansatz.

Tabelle 10 fasst die mit dem präferierten Reformansatz je nach Umsetzungsvariante verbundenen fiskalischen Effekte zusammen. Wie bereits betont, empfiehlt sich eine Beschränkung der Anpassung der Transferentzugsraten auf bestimmte Haushaltstypen aus fiskalischen Gründen. Auf diese Weise können positive fiskalische Rückkopplungen induziert werden, die im Endeffekt sogar über die anfänglichen Kosten der Reform hinausgehen.⁴⁰

⁴⁰ Wie schnell sich diese Refinanzierung materialisiert, hängt davon ab, wie schnell Haushalte ihr Arbeitsangebot nach einer Reform anpassen können. Dazu benötigen sie zunächst detaillierte Informationen über die für sie relevanten reformbedingten Veränderungen bei den Erwerbsanreizen. Daraufhin veränderte Erwerbswünsche müssen sich am Arbeitsmarkt in veränderte Beschäftigung umsetzen; dies ist für bereits Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit anpassen möchten, leichter machbar als für im Status quo nicht beschäftigte Personen, die einen Anreiz erhalten, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Die Zeit, bis veränderte Erwerbsanreize ihre volle Wirkung auf die Beschäftigung entfalten, lässt sich generell nicht präzise angeben, zumal diese auch von den jeweiligen Rahmenbedingungen – die Informationspolitik zu einer Reform, die konjunkturelle Lage bzw. Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts – abhängt. Da die erwarteten Anpassungen beim Arbeitsangebot verhältnismäßig klein sind, vermutet die Expert:innengruppe, dass sich ein Gutteil der Anpassungen innerhalb von einem bis zwei Jahren vollziehen kann, die sich daraus ergebenden Refinanzierungseffekte also recht zeitnah entstehen.

Tabelle 10 Fiskalische Effekte der präferierten Reform nach Umsetzungsvariante, Aufteilung nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien sowie nach Gebietskörperschaften, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr

	Grundvariante		Beschränkte Variante		Beschränkte Variante + Anpassung KGS	
	Verhaltensanpassung				Ohne	Mit
	Ohne	Mit	Ohne	Mit		
Insgesamt	-1,74	-1,65	-0,96	1,09	-1,44	0,50
<i>Aufteilung nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien</i>						
Direkte Steuern	0,00	-0,49	0,00	0,13	0,00	0,11
Krankenversicherung (GKV)	0,00	0,34	0,00	0,61	0,00	0,70
Rentenversicherung (GRV)	0,00	0,29	0,00	0,67	0,00	0,77
Pflegeversicherung (GPV)	0,00	0,07	0,00	0,14	0,00	0,16
Arbeitslosenversicherung	0,00	0,04	0,00	0,09	0,00	0,11
Bürgergeld	-1,20	-0,48	-0,71	0,07	-0,71	0,20
Regelsatzanteil	-0,07	0,98	0,00	0,72	0,00	0,78
KdU	-1,13	-1,46	-0,71	-0,65	-0,71	-0,58
Grundsicherung im Alter	-0,09	-0,08	-0,08	-0,06	-0,08	-0,06
Kindergrundsicherung	-0,84	-1,62	-0,47	-0,75	-0,94	-1,64
Wohngeld	0,40	0,32	0,30	0,25	0,30	0,20
Unterhaltsvorschuss	0,00	-0,05	0,00	-0,05	0,00	-0,06
<i>Aufteilung nach Gebietskörperschaften</i>						
Bund	-1,50	-1,74	-0,82	-0,32	-1,29	-1,14
Länder	0,20	-0,08	0,15	0,16	0,15	0,11
Kommunen	-0,43	-0,58	-0,29	-0,23	-0,29	-0,21
Sozialversicherungen	0,00	0,76	0,00	1,51	0,00	1,73

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Die Aufteilung der fiskalischen Effekte auf Bund, Länder und Gemeinden ergibt sich aus der Aufteilung der Veränderungen in den einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien nach den für jede Kategorie gemäß den derzeitigen Bestimmungen spezifischen Verteilungsschlüsseln. Zum Beispiel tragen die Kommunen 30 % und der Bund 70 % des Aufwands für Kosten der Unterkunft im Bereich des Bürgergelds. Der Regelsatzanteil wird dagegen allein vom Bund getragen. Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Bei zusätzlicher Anpassung im Bereich Kindergrundsicherung wird die Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Zusatzbetrag von 45 % auf 25 % abgesenkt.

Wird die beschränkte Reform mit niedrigeren Anrechnungsraten des Elterneinkommens bei der Kindergrundsicherung kombiniert, ist dies nicht selbstfinanzierend. Der unmittelbare fiskalische Aufwand bei Umsetzung der Reform erhöht sich um rund eine halbe Mrd. Euro und die fiskalische Bilanz der kombinierten Reform nach Anpassung des Arbeitsangebots verschlechtert sich um annähernd denselben Betrag. Jedoch bringen die Verhaltensanpassungen keine zusätzlichen fiskalischen Kosten mit sich, sodass sich die kombinierte Reform insgesamt weiterhin aus sich selbst heraus refinanziert. Der öffentliche Haushalt verbessert sich gemäß den Ergebnissen des ifo-

Mikrosimulationsmodells immer noch um 0,5 Mrd. Euro – finanzielle Mittel, die für andere Zwecke zur Verfügung stehen.⁴¹

Allerdings verteilen sich, wie die in Tabelle 10 vorgenommene Zerlegung der fiskalischen Effekte in einzelne Komponenten zeigt, die Budgetwirkungen auf unterschiedliche Gebietskörperschaften, sodass ein Finanzausgleich erforderlich sein könnte. Der größte Profiteur der sich selbst finanzierenden Reformvarianten sind die Sozialversicherungen. Sie gewinnen zusätzliche Beitragseinnahmen in Höhe von gut 1,5 Mrd. (beschränkte Reformvariante) bzw. gut 1,7 Mrd. (beschränkte Variante kombiniert mit Anpassung bei der Kindergrundsicherung) Euro jährlich. Bei Umsetzung der Grundvariante belaufen sich die zusätzlichen Beitragseinnahmen nur auf rund 800 Mio. Euro pro Jahr. Die Einnahmewachse bei den direkten Steuern sind bei den beiden sich insgesamt refinanzierenden Reformvarianten mit gut 100 Mio. Euro jährlich dagegen eher gering. Bei der Grundvariante sinken die Einnahmen aus direkten Steuern sogar um annähernd eine halbe Mrd. Euro pro Jahr, weil relativ viele Personen mit im Status quo langen Arbeitszeiten einen Anreiz erhalten, diese zu reduzieren (vgl. Tabelle 8).

Auf der Ausgabenseite entstehen substantielle Mehrausgaben für die Kindergrundsicherung, die vom Bund voll zu tragen sind.⁴² Diesen stehen Einsparungen beim Bürgergeld gegenüber, von denen wegen ihres Anteils an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft zu einem Teil die Kommunen profitieren, sowie Einsparungen beim Wohngeld, an denen die Länder zur Hälfte teilhaben. Insgesamt ergeben sich für den Bund nach reformbedingten Verhaltensanpassungen im günstigsten Fall – der beschränkten Reformvariante – Mehrausgaben von 320 Millionen Euro pro Jahr. Für die Kommunen belaufen sich die damit verbundenen jährlichen Mehrausgaben auf 230 Millionen Euro. Die Länderhaushalte werden bei Umsetzung der beschränkten Reformvariante dagegen im Endeffekt um 160 Mio. Euro pro Jahr entlastet.

Der vorgeschlagene Reformansatz zieht spürbare Veränderungen in der Anzahl der Haushalte mit sich, die soziale Transferleistungen in Anspruch nehmen (Tabelle 11). Gemäß den Ergebnissen des ifo-Mikrosimulationsmodells steigt die Zahl der Haushalte mit Transferbezug bei Umsetzung der Grundvariante um 850.000.⁴³ Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Status quo von rund 17 %.⁴⁴ Bei einer beschränkten Umsetzung der Grundvariante steigt die Zahl der Sozialtransfers beziehenden Haushalte mit 466.000 deutlich weniger stark. Eine Kombination der beschränkten Variante mit einer Absenkung der Anrechnungsrate beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung erhöht die Zahl der Transferhaushalte wiederum auf 620.000.

⁴¹ Gemäß Mikrosimulationsmodell des ZEW beläuft sich der in dieser Reformvariante verbleibende Budgetüberschuss auf 280 Mio. Euro.

⁴² Der Mehraufwand für die Kindergrundsicherung steigt durch die reforminduzierten Verhaltensanpassungen. Zum einen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Zusatzbetrags, weil dieser bei gegebenem Arbeitsangebot bzw. Erwerbseinkommen höher ist als im Status quo. Zum anderen bewegen sich Haushalte durch Anpassung ihres Arbeitsangebots tendenziell in Richtung der Einkommensbereiche, in denen sie mehr Zusatzbeitrag erhalten als in der Ausgangslage.

⁴³ Eine wachsende Anzahl an Haushalten mit Transferbezug im bestehenden System wird oft als Problem wahrgenommen, da ein Abrutschen in die Bedürftigkeit ein Anzeichen für wachsende Armut sein kann. Andererseits können mehr Leistungsempfänger:innen auch einen Rückgang verdeckter Armut anzeigen, wenn mehr Anspruchsberechtigte ihnen zustehende Leistungen tatsächlich beanspruchen, also Inanspruchnahmequoten gegenüber dem Status quo zunehmen. Bei Reformen wie einer Absenkung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld verändert sich der Empfängerkreis naturgemäß; die Zunahme der Haushalte mit Leistungsbezug ist in diesem Beispiel ein beabsichtigter Effekt und von daher für sich genommen nicht problematisch. Aus diesen Gründen sind Veränderungen bei der Anzahl der Haushalte mit Transferbezug konzeptionell betrachtet eine nur sehr eingeschränkt aussagekräftige Größe, wenn es um die (vergleichende) Bewertung von Reformoptionen geht. Allerdings stoßen Maßnahmen, die eine höhere Zahl von Transferhaushalten nach sich ziehen, auf Akzeptanzprobleme; dies unterstreichen etwa die Befunde der bevölkerungsrepräsentativen Umfrage, die im Rahmen des Vorhabens durchgeführt wurde (siehe dazu die Darstellung in der Langfassung). Darum ist im politischen Prozess diesbezüglich eine kluge Moderation notwendig (Blömer et al., 2019b).

⁴⁴ Die simulierte Zahl der Sozialtransfers beziehenden Haushalte, die sich für den um die geplante Kindergrundsicherung ergänzten Rechtsstand 07/2023 ergibt, beläuft sich auf etwa fünf Millionen. Diese korrespondiert zu einer simulierten Inanspruchnahmequote, über alle Haushaltstypen und sozialen Transferleistungen gerechnet, von rund 46 %.

Die simulierten Inanspruchnahmequoten sinken je nach Umsetzungsvariante reformbedingt um zwischen 0,5 und 2,5 Prozentpunkte. Der Grund für diesen Rückgang ist, dass viele der neuen potenziellen Transferberechtigten nur geringe Ansprüche haben und daher mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Inanspruchnahme verzichten. In den für das Vorhaben verwendeten Mikrosimulationsmodellen sind die Inanspruchnahmequoten nicht fix; vielmehr entscheiden die Haushalte in Abhängigkeit von Faktoren wie der Höhe der Ansprüche und soziodemografischen Merkmalen über die (Nicht-)Inanspruchnahme.⁴⁵

⁴⁵ Ein zentrales Ziel der Einführung einer Kindergrundsicherung ist die Steigerung der Inanspruchnahme durch die Vereinfachung und Bündelung von Leistungen. Daher rechnet die Bundesregierung nach Einführung der Kindergrundsicherung mit einer schrittweise ansteigenden Inanspruchnahme bis 2028. Wenn dies gelingt, dann betrifft die steigende Inanspruchnahmequote (IAQ) bereits den Status quo und nicht nur den hier vorgelegten Reformvorschlag. Die Budgetposition des Status quo würde sich also verschlechtern. Das bedeutet aber nicht, dass dann die fiskalischen Effekte der vorgeschlagenen Reformvarianten deutlich schlechter ausfallen würden. Im Gegenteil wären dann die vorgeschlagenen Reformen tendenziell noch attraktiver, weil (i) noch deutlich mehr Haushalte im Status quo große Einkommensbereiche mit Grenzbelastungen nahe (oder sogar über) 100% hätten und (ii) die vorgeschlagenen Reformen einen kleineren Effekt auf die Haushalte mit Transferbezug hätten, da schon im Status quo die Zahl deutlich höher wäre.

Tabelle 11 Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug nach Umsetzungsvariante des präferierten Reformansatzes in 1.000

	Grundvariante	Beschränkte Variante	Beschränkte Variante + Anpassung KGS
Bürgergeld insgesamt	766	513	500
Alleinstehende	458	458	458
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	50	50	47
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	2	2	2
Kinderlose Paare	163	0	0
Paare, 1-2 Kinder	77	0	-8
Paare, 3 und mehr Kinder	2	2	1
Zusatzbetrag Kindergrundsicherung insgesamt	406	136	360
Alleinstehende	0	0	0
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	65	65	95
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	3	3	5
Kinderlose Paare	0	0	0
Paare, 1-2 Kinder	270	0	150
Paare, 3 und mehr Kinder	68	68	110
Wohngeld insgesamt	-192	-163	-147
Alleinstehende	-138	-138	-138
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	-34	-34	-34
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	-2	-2	-2
Kinderlose Paare	-18	0	0
Paare, 1-2 Kinder	-11	0	11
Paare, 3 und mehr Kinder			
Mindestens eine Art Transfer insgesamt	850	466	620
Alleinstehende	348	348	348
Alleinerziehende, 1-2 Kinder	58	58	80
Alleinerziehende, 3 und mehr Kinder	3	3	4
Kinderlose Paare	163	0	0
Paare, 1-2 Kinder	221	0	89
Paare, 3 und mehr Kinder	57	57	100

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Bei zusätzlicher Anpassung im Bereich Kindergrundsicherung wird die Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Zusatzbetrag von 45 % auf 25 % abgesenkt.

Trennt man die Inanspruchnahme nach verschiedenen sozialen Transferleistungen auf, ergibt sich gemäß den Resultaten des ifo-Simulationsmodells das folgende Bild: Die stärkste Zunahme an Haushalten mit Transferbezug – je nach Umsetzungsvariante von 500.000 bis 766.000 – ist beim Bürgergeld zu erwarten. Gleichzeitig kommt es zu einem zahlenmäßig schwächeren Rückgang der Empfänger:innenzahlen beim Wohngeld – je nach Umsetzungsvariante um 147.000 bis 192.000. Somit führt die Reform dazu, dass Bürgergeld für mehr Haushalte als bisher die vorrangige Leistung wird. In allen drei Varianten der Umsetzung nimmt die Inanspruchnahme des Zusatzbetrags bei der Kindergrundsicherung zu. Bei einer beschränkten Umsetzung der Grundvariante kommen 136.000 Transferhaushalte hinzu, bei Kombination mit einer abgesenkten Anrechnungsrate bei der

Kindergrundsicherung sogar 360.000 Transferhaushalte. In der ungünstigsten Umsetzungsvariante – der unbeschränkten Umsetzung der Grundvariante – kämen 406.000 Transferhaushalte hinzu.

Wie sich die drei Reformvarianten aufgrund der veränderten Zahl der Haushalte mit Transferentzug auf die Verwaltungskosten auswirken, lässt sich aufgrund schwer abzuschätzender Zeitaufwände und Kostensätze nicht ohne Weiteres feststellen. So wird bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Bürgergeld (Drucksache 20/3873) darauf verwiesen, „[...] dass es für die Erledigung von Teilschritten keine belastbaren Zeitangaben gibt und aufgrund der dezentralen Umsetzungsverantwortung auch deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Jobcentern existieren[...]“, die Angaben zum Erfüllungsaufwand der Jobcenter demzufolge mit „erheblichen Schätzunsicherheiten“ verbunden seien. Darüber hinaus kritisierte der Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme, dass die „Darstellung der Kostenfolgen nicht in jeder Hinsicht methodengerecht und nachvollziehbar“ sei. Schließlich verwies die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Juli 2023 (Drucksache 20/7811) darauf, dass Angaben zu den Verwaltungskosten je Bedarfsgemeinschaft nicht vorliegen.

Ein möglicher Ansatz, sich einer Quantifizierung zu nähern, wäre mit Durchschnittskosten (statt den relevanten Grenzkosten einer zusätzlichen Bedarfsgemeinschaft, BG) zu rechnen. Die getätigten Gesamtverwaltungskosten im SGB II (einschließlich kommunaler Finanzierungsanteil) des Jahres 2022 lagen deutschlandweit bei 2.555 Euro pro BG in 2022.⁴⁶ Eine Betrachtung mit Durchschnittskosten würde jedoch die zusätzlichen Kosten durch die neuen BGs deutlich überschätzen, da es in jedem Jobcenter Fixkosten gibt, die nicht proportional mit der Zahl der BGs steigen, und stellt somit eine unplausible Obergrenze dar. Eine ebenfalls nicht plausible Untergrenze sind 0 Euro zusätzliche Kosten, wenn die zusätzlichen BGs einfach durch das bestehende Personal durch das Ausschöpfen von Effizienzreserven⁴⁷ mitbetreut werden könnte. Solche Effizienzreserven könnten gleichwohl durch Digitalisierung, Automatisierung und weitere Pauschalierungen im Rahmen einer Bürgergeldreform gehoben werden.

Bei einer Quantifizierung der zusätzlichen Verwaltungskosten ist weiterhin zu berücksichtigen, dass die zusätzlichen BGs wenig betreuungsintensiv sein dürften, da es sich um BGs mit Einkommen oberhalb des bisherigen Transferbereichs handelt, die also schon erwerbstätig sind, und somit kein Aufwand für Vermittlungs- und Betreuungstätigkeiten anfällt, sondern „lediglich“ die Bürgergeldbescheide zu erstellen sind. Darüber hinaus sinkt in den Reformvorschlägen die Anzahl der Personen, die nicht oder kaum (bis 10h/Woche) am Arbeitsmarkt partizipieren. Hierdurch kommt es zu einer Reduktion der Verwaltungskosten, da auch bei diesen Personen keine Betreuungs- oder Vermittlungstätigkeiten mehr notwendig sind und dieser Personenkreis besonders betreuungs- und damit der Erfüllungsaufwand besonders kostenintensiv ist. Die frei gewordenen Ressourcen könnten die steigenden Kosten aufgrund der zusätzlichen BGs (zumindest teilweise) ausgleichen.

Laut Bundesregierung (Antwort auf Kleine Anfrage der FDP vom 15.10.2020; BT-Drucksache 19/23409) betrug der Anteil der Kosten für die Leistungsgewährung im Jahr 2019 37,0 % der gesamten Verwaltungskosten der Jobcenter in der Trägerschaft der BA, die Kosten der Vermittlung 51,7 %. Bezogen auf die durchschnittlichen Verwaltungskosten von 2022 kostet die Leistungsgewährung also 947 Euro pro BG und die Vermittlung 1.320 Euro. Unter der Annahme, dass diese Kostensätze sich auf alle Jobcenter übertragen lassen, kann man nun in der beschränkten

⁴⁶ Auf Ebene der Jobcenter variierten diese zwischen 1.055 Euro (JC Altmarkkreis Salzwedel) und 5.406 Euro (JC Mansfeld-Südharz) pro BG (ohne kommunalen Finanzierungsanteil).

⁴⁷ Die Variation der durchschnittlichen Verwaltungskosten auf Ebene der Jobcenter (vgl. Fußnote 46) suggeriert das Vorhandensein solcher Reserven.

Variante inklusive Anpassung der Kindergrundsicherung die zusätzliche Anzahl der BGs mit dem Satz für die Leistungsgewährung multiplizieren. Hiermit kommt man auf zusätzliche Verwaltungskosten in Höhe von 587 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Einsparungen bei den Vermittlungsleistungen in Höhe von 246 Mio. Euro, sodass die Gesamtkosten auf 341 Mio. Euro geschätzt werden könnten (bei aller Unsicherheit dieser Überschlagsrechnungen). Auch hier gilt anzumerken, dass es sich bei dieser Durchschnittskostenbetrachtung aufgrund niedrigerer Grenzkosten um eine Obergrenze handeln dürfte. Unabhängig davon sollte bei einer Umsetzung der Reform versucht werden, entsprechende Effizienzreserven zu heben.

Tabelle 12 Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Reformvariante und Haushaltstyp, in % des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo

	Grundvariante		Beschränkte Variante		Beschränkte Variante + Anpassung KGS	
	<i>Verhaltensanpassung</i>					
	Ohne	Mit	Ohne	Mit	Ohne	Mit
Alle Haushalte	0,09	0,18	0,05	0,17	0,08	0,23
Alleinstehende ohne Kinder	0,08	0,30	0,08	0,30	0,08	0,30
Alleinerziehende, 1 Kind	0,23	0,94	0,23	0,94	0,27	1,16
Alleinerziehende, 2 Kinder	0,32	1,12	0,32	1,12	0,39	1,48
Alleinerziehende, 3 Kinder	0,24	0,93	0,24	0,93	0,32	1,33
Alleinerziehende, > 3 Kinder	0,07	0,16	0,07	0,16	0,09	0,19
Paare ohne Kinder	0,04	-0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Paare, 1 Kind	0,06	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00
Paare, 2 Kinder	0,15	0,31	0,00	0,00	0,11	0,17
Paare, 3 Kinder	0,40	0,94	0,40	0,94	0,54	1,57
Paare, > 3 Kinder	1,01	2,10	1,01	2,10	1,42	3,22

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Bei beschränkter Umsetzung der Grundvariante werden die vorgeschlagenen Veränderungen der Transferentzugsraten beim Bürgergeld nur bei Alleinstehenden ohne Kinder, Alleinerziehenden und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Bei zusätzlicher Anpassung im Bereich Kindergrundsicherung wird die Anrechnungsrate des Elterneinkommens beim Zusatzbetrag von 45 % auf 25 % abgesenkt.

Der von der Expert:innengruppe bevorzugte Reformansatz behält auch kombiniert mit einer Absenkung der Transferentzugsrate für den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung die günstige Eigenschaft, unmittelbar keine Bedarfsgemeinschaft gegenüber dem Status quo finanziell schlechterzustellen. Diese vorteilhafte Eigenschaft reflektiert auch Tabelle 12, in der die simulierten reformbedingten Veränderungen des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens für die drei behandelten Umsetzungsvarianten nach Haushaltstypen differenziert aufgegliedert sind.⁴⁸

Im Durchschnitt über alle Haushalte sind die unmittelbaren Verbesserungen der verfügbaren Einkommen mit prozentualen Steigerungen zwischen 0,05 und 0,09 geringfügig. Unter Einschluss der reforminduzierten Anpassungen des Arbeitsangebots ergeben sich jedoch mit Steigerungen im Bereich von 0,17 bis 0,23 % systematisch größere Effekte. Bei Umsetzung der Grundvariante sinkt für Paare ohne Kinder jedoch nach vollzogener Verhaltensanpassung das durchschnittlich verfügbare

⁴⁸ In diese Simulationsergebnisse fließen die auf Basis des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) ermittelten Verteilungen von Bruttoeinkommen und Wohnkosten ein.

Einkommen – ein Grund, zumindest diesen Haushaltstyp bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Reformansatzes auszunehmen.

Der vorgeschlagene Reformansatz hat, wie die Übersicht in Tabelle 12 verdeutlicht, auch die positive Eigenschaft, dass die damit zu erreichenden finanziellen Verbesserungen im Durchschnitt bei stärker armutsgefährdeten Haushaltstypen systematisch größer sind. Der mittlere prozentuale Zuwachs des verfügbaren Haushaltseinkommens ist für Haushalte mit Kindern höher als für Haushalte ohne Kinder, für Alleinerziehende höher als für Paarfamilien, für Familien mit mehr Kindern in der Bedarfsgemeinschaft höher als für Familien mit weniger Kindern. Diese Eigenschaft zeigt sich in der kombinierten Variante besonders ausgeprägt. Daraus ergibt sich ein weiteres Argument dafür, bei geplanten Veränderungen der Transferentzugsraten unterschiedliche Haushaltstypen unterschiedlich zu behandeln.

Tabelle 13 Wirkungen des präferierten Reformansatzes für verschiedene Varianten der Umsetzung auf globale Armuts- und Ungleichheitsmaße

	Grundvariante		Beschränkte Variante		Beschränkte Variante + Anpassung KGS	
	<i>Verhaltensanpassung</i>					
	Ohne	Mit	Ohne	Mit	Ohne	Mit
Gini-Koeffizient	-0,08	-0,22	-0,05	-0,14	-0,07	-0,21
Armutsrisikoschwelle	1,17	1,12	0,00	1,63	0,86	1,54
Armutsrisikoquote	-0,24	-0,61	-0,19	-0,37	-0,25	-0,57

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Erläuterung: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Armuts- und Ungleichheitsmaße im Vergleich zum Status quo aus. Die Veränderung des Gini-Koeffizienten wird im Absolutwert, die der Armutsrisikoschwelle in Euro pro Monat und die der Armutsrisikoquote in Prozentpunkten gemessen.

Unabhängig von der gewählten Umsetzungsvariante entfaltet der vorgeschlagene Reformansatz global nur sehr geringe umverteilende Wirkungen (Tabelle 13). So sinkt die Armutsrisikoquote, also der Anteil der Haushalte, die über weniger als 60 % des Medians der äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommen verfügen, bei Umsetzung der kombinierten Variante unmittelbar nur um 0,25 Prozentpunkte, nach Verhaltensanpassungen um 0,57 Prozentpunkte. Dabei bleibt die Armutsrisikoschwelle, die gemessen am bedarfsgewichteten verfügbaren Monatseinkommen der Haushalte um 1,54 Euro im Monat steigt, praktisch unverändert. Auch der Gini-Koeffizient, ein gängiges Maß für die Ungleichheit der gesamten Einkommensverteilung, verändert sich in allen betrachteten Varianten für die Umsetzung des präferierten Reformansatzes kaum. Dass er reformbedingt kleinere Werte annimmt, zeigt an, dass die Ungleichheit der Verteilung der bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen im Ganzen zurückkehrt. Somit wirkt der vorgeschlagene Reformansatz in allen fokussierten Umsetzungsvarianten in eine gesellschaftlich breit akzeptierte Richtung.

Wesentliche Effekte weiterer Umsetzungsvarianten des grundlegenden Reformansatzes

Grundvariante kombiniert mit Anrechnungsrate von 25 % im Bereich Kindergrundsicherung. Bei dieser Variante der Umsetzung steigt das Arbeitsangebot um 131.700 Vollzeitäquivalente. Der positive Arbeitsangebotseffekt ist größer als bei der Grundvariante, weil sich bei den Paaren mit einem oder zwei Kindern über die Änderung bei der Kindergrundsicherung positive Erwerbsanreize entfalten. Der Arbeitsangebotseffekt ist aber kleiner als bei Umsetzung der vorgeschlagenen beschränkten Variante, weil die mit dem Grundansatz verbundenen negativen Erwerbsanreize bei kinderlosen Paaren auftreten. Diese sind wesentlich dafür verantwortlich, dass sich diese Umsetzungsvariante nicht selbst finanziert. Insgesamt entstehen nach Verhaltensanpassung Zusatzkosten im Vergleich zum Status quo von rund 2,3 Mrd. Euro pro Jahr. Die Zahl der Haushalte, die wenigstens eine der Leistungen der sozialen Grundsicherung beanspruchen, erreicht 1,177 Mio.

Grundvariante beschränkt auf sämtliche Haushalte mit Kindern. In dieser Variante werden im Vergleich zur fokussierten beschränkten Variante die Paare mit einem oder zwei Kindern in die Reform einbezogen, jedoch kinderlose Alleinstehende ausgeschlossen. Bei dieser Form der Umsetzung ergibt sich ein positiver Angebotseffekt im Umfang von 70.300 Vollzeitäquivalenten. Diese Umsetzungsvariante ist nicht selbstfinanzierend, sondern mit fiskalischen Kosten von insgesamt rund 2,0 Mrd. Euro jährlich verbunden. Die Zahl der Haushalte mit Bezug von wenigstens einer Grundsicherungsleistung beläuft sich bei dieser Umsetzungsvariante auf 666.000.

Grundvariante beschränkt auf sämtliche Haushalte mit Kindern und Alleinstehende. Setzt man den Grundansatz zusätzlich bei den Alleinstehenden um, wächst das Arbeitsangebot um 173.500 Vollzeitäquivalente. Dies ist die stärkste gemessene positive Reaktion unter allen untersuchten Reformvarianten. Trotzdem finanziert sich die Reform nicht selbst. Es verbleiben nach Anpassung des Verhaltens moderate fiskalische Kosten von insgesamt 820 Mio. Euro pro Jahr. Die Zahl der Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen erhöht sich gegenüber dem Status quo um 1,014 Mio.

Senkung der Anrechnungsrate im Bereich Kindergrundsicherung auf 25 % ohne Umsetzung der Grundvariante. Verzichtet man auf die vorgeschlagene Veränderung der Transferentzugsraten im Bereich des Bürgergelds, sondern gestaltet nur die Anrechnungsregeln beim Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung großzügiger als derzeit geplant, nimmt das Arbeitsangebot um lediglich 25.100 Vollzeitäquivalente zu. Nur 140.000 Haushalte zusätzlich beziehen wenigstens eine der Leistungen der sozialen Grundsicherung. Entsprechend bleiben die mit diesem Reformansatz verbundenen fiskalischen Kosten mit 510 Mio. Euro pro Jahr moderat.

Neben den drei hervorgehobenen Möglichkeiten sind weitere Umsetzungsvarianten des von der Expert:innengruppe vorgeschlagenen Grundansatzes denkbar. So könnte der Vorschlag, neben der Veränderung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld die Anrechnungsrate der Elterneinkommen bei der Kindergrundsicherung auf 25 % abzusenken, auch in der Grundvariante, also für alle Typen von Haushalten gleichermaßen, umgesetzt werden. Auch könnte man die Kriterien zur Abgrenzung der bei einer beschränkten Reform einbezogenen Haushaltstypen anders fassen, etwa indem die empfohlene Änderung bei den Transferentzugsraten auf sämtliche Haushalte mit Kindern angewendet wird oder indem lediglich kinderlose Paare von der Reform ausgenommen werden. Eine weitere Beachtung verdienende Alternative ist, lediglich im Bereich der Kindergrundsicherung die Anrechnungsrate wie vorgeschlagen abzusenken, jedoch auf die Anpassung der Transferentzugsraten beim Bürgergeld zu verzichten. Die mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell berechneten Effekte dieser Umsetzungsalternativen werden im Folgenden knapp zusammengefasst (ausführliche Ergebnisse finden sich in der Materialsammlung).

6.6 Fazit

Die Entwicklung eines Reformvorschlags ist aufgrund von Zielkonflikten nicht einfach. Der im Rahmen dieses Projekts mit dem Ziel der Verbesserung der Erwerbsanreize im Bürgergeld ermittelte Reformvorschlag hat die Eigenschaft, dass er in vielen relevanten Dimensionen zu Verbesserungen führt: Er schützt vulnerable Gruppen, die Armutsrisikoquote sinkt leicht, er hat eine positive Beschäftigungswirkung und er lässt sich so ausgestalten, dass unterm Strich eine Entlastung für den Staatshaushalt zu erwarten ist. Der Reformvorschlag stellt damit in jeder der genannten Dimensionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo dar. Es handelt sich außerdem um eine „Reform im System“, d.h., der Reformvorschlag führt zu keiner kompletten Neugestaltung der Architektur der sozialen Sicherung und ist somit auch verwaltungstechnisch unbürokratisch (ohne neue Behörde) und damit relativ kostengünstig umzusetzen. Die Ergebnisse der bevölkerungsrepräsentativen Befragung zeigen darüber hinaus, dass eine solche Reform mit den Merkmalen (i) niedrigere Transferentzugsraten, (ii) steigende Beschäftigung, (iii) selbstfinanzierend und (iv) armutsenkend auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Insofern dürften die politökonomischen Hürden bei der Umsetzung des hier vorgeschlagenen Reformansatzes noch verhältnismäßig einfach zu überwinden sein.

Gleichwohl wird durch eine solche „einfache“ Reform im System nicht die Schnittstellenproblematik zwischen Bürgergeld bzw. KdU und Wohngeld beseitigt. Eine entsprechende Reform, die das System stärker umstellen würde und zu einer konsistenteren, also einheitlicheren Deckung der Wohnkosten führen würde, hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2023) vorgeschlagen. Dieser Reformvorschlag überführt die derzeit zweigeteilte Grundsicherung in eine einheitliche, in sich konsistente Grundsicherung. Dies wäre ein wichtiger Schritt, der zu einer Entlastung der Verwaltung und einer Reduktion der Komplexität führen könnte. Die Betrachtung einer solchen umfassenderen Reform – in Kombination mit den hier vorgeschlagenen reduzierten Transferentzugsraten (= erhöhten Erwerbstätigenfreibeträgen) würde jedoch über den Auftrag des vorliegenden Forschungsvorhabens hinausgehen. Gleiches gilt für die Betrachtung einer möglichen Gesamtreform der sozialen Sicherung, die nicht nur die Erwerbstätigenfreibeträge im Bürgergeld und die Schnittstellen zu Wohngeld und Kindergrundsicherung berücksichtigt, sondern alle der über 170 steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleistungen auf den Prüfstand stellt. Inwiefern eine solche umfassende Reform noch bessere Wirkungen mit Blick auf die betrachtenden Zielkriterien erreichen könnte, konnte im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens leider nicht untersucht werden. Darüber hinaus wäre eine Reform des Gesamtsystems aus Grundsicherung, Sozialversicherung und direkter Besteuerung bedenkenswert – siehe hierzu z.B. Blömer et al. (2021).

7. Literaturverzeichnis

- Aaberge, R., J. K. Dagsvik und Strøm, S. (1995). Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms. *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), 635-659.
- Abraham, M., Rottmann, M., & Stephan, G. (2023). Justice perceptions of sanctions for unemployed welfare recipients. *Social Science Research*, 110, 102839.
- Akerlof, G. A., & Yellen, J. L. (1990). The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment. *The Quarterly Journal of Economics*, 105(2), 255-283.
- Bargain, O., Orsini, K., & Peichl, A. (2014). Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New results. *The Journal of Human Resources*, 49(3), 723-838.
- Bechtel, M. M., & Scheve, K. F. (2013). Mass support for global climate agreements depends on institutional design. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(34), 13763-13768.
- Bierbrauer, F. J., Boyer, P. C., & Hansen, E. (2023). Pareto-Improving Tax Reforms and the Earned Income Tax Credit. *Econometrica*, 91(3), 1077-1103.
- Bierbrauer, F.J., Boyer, P.C. und Peichl, A. (2021). Politically feasible reforms of nonlinear tax systems. *American Economic Review* 111(1), S. 153–91.
- Blömer, M. (2023). Essays on Minimum Wages, Labour Supply and Public Finances.
- Blömer, M., Brandt, P., Dorn, F., Fuest, C. und A. Peichl (2021). Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 10, 37-49
- Blömer, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2019). Raus aus der Niedrigeinkommensfalle (!)–Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *ifo Schnelldienst*, 72(04), 34-43.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), »Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?«, Wirtschaftsdienst 99(4), 243–247
- Blömer, M., & Peichl, A. (2020). *The ifo tax and transfer behavioral microsimulation model* (No. 335). ifo Working Paper.
- Blömer, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2022). Aus Hartz IV wird Bürgergeld—nur alter Wein in neuen Schläuchen?. *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 78-81.
- Blömer, M., Fuest, C., Grüner, H. P., Jung, P., Habeck, R., Hassel, A., Knuth, M., Kuhn, M., Spermann, A., & Peichl, A. (2019a). Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) (!)–Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *ifo Schnelldienst*, 72(6):3-25.
- Bonner, S. E., & Sprinkle, G. B. (2002). Die Auswirkungen monetärer Anreize auf Anstrengung und Aufgabenleistung: Theorien, Belege und ein Rahmen für die Forschung. *Rechnungswesen, Organisationen und Gesellschaft*, 27(4-5), 303-345.
- Boone, J., Sadrieh, A., & Van Ours, J. C. (2009). Experiments on unemployment benefit sanctions and job search behavior. *European Economic Review*, 53(8), 937-951.
- Bruckmeier, K., & Becker, S. (2018). Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern. *Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB)*.
- Bruckmeier, K., Mühlhan, J., & Peichl, A. (2018). Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen. *ifo Schnelldienst*, 71(03), 25-28.

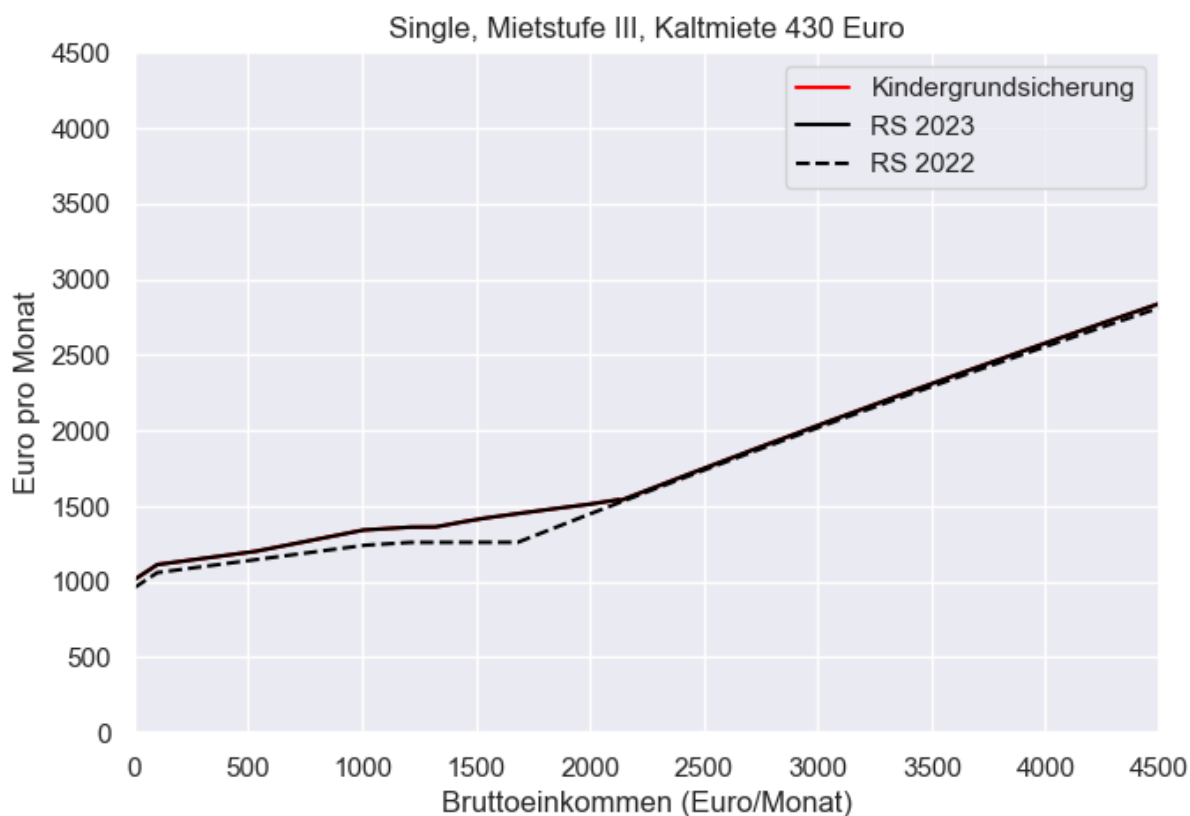
- Buhlmann, F., M. Hebsaker, T. Kreuz, J. Schmidhaeuser, S. Siegloch und H. Stichnoth (2022). ZEW-EviSTA: A Microsimulation Model of the German Tax and Transfer System. *ZEW Discussion Paper* No. 22-026, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bundesagentur für Arbeit (2021). Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II (Jahreszahlen). URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1460460&topic_f=ausgaben-sgbii. (zuletzt besucht am 2023-11-29).
- Bundesministerium der Finanzen (2020). Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) - in Tsd. Euro - Bundesgebiet insgesamt - nach Steuerarten. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2020-01-31-steuereinnahmen-kalenderjahr-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt besucht am 2023-11-29)
- Chetty, R., Guren, A., Manoli, D., & Weber, A. (2011). Are micro and macro labor supply elasticities consistent? A review of evidence on the intensive and extensive margins. *American Economic Review*, 101(3), 471-475.
- Destatis (2020). Wohngeld 2019: Zahl der Haushalte um 8 % gesunken. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_368_223.html (zuletzt besucht am 2023-11-29).
- Diamond, P. A. (1998). Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates. *American Economic Review*, 88, 83-95.
- Doerrenberg, P., & Duncan, D. (2014). Experimental Evidence on the Relationship between Tax Evasion Opportunities and Labor Supply. *European Economic Review*, 68, 48-70.
- Doerrenberg, P., Duncan, D., & Löffler, M. (2023). Asymmetric labor-supply responses to wage changes: Experimental evidence from an online labor market. *Labour Economics*, 81, 102305.
- Familienkasse (2020). Kindergeld/Kinderzuschlag, Jahreszahlen 2019, Die wichtigsten Zahlen zu Kindergeld- und Kinderzuschlagsgewährung, Entwicklung seit 1975. URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/famka/famka-jz/famka-jz-d-0-201912-pdf?__blob=publicationFile (zuletzt besucht am 2023-11-29)
- Fochmann, M., Weimann, J., Blaufus, K., Hundsdoerfer, J., & Kiesewetter, D. (2013). Net wage illusion in a real-effort experiment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 476-484.
- Gruber, J., & Saez, E. (2002). The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications. *Journal of Public Economics*, 84(1), 1-32.
- Haaland, I., Roth, C., & Wohlfart, J. (2023). Designing Information Provision Experiments. *Journal of Economic Literature*, 61(1), 3-40.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., & Yamamoto, T. (2015). Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2395-2400.
- Jacquet, L., Lehmann, E., & Van der Linden, B. (2013). Optimal Redistributive Taxation with Both Extensive and Intensive Responses. *Journal of Economic Theory*, 148(5), 1770-1805.
- Kalb, G. R. (2000). Labour Supply and Welfare Participation in Australian Two-Adult Households: Accounting for Involuntary Unemployment and the 'Cost' of Part-time Work. *Centre of Policy Studies/IMPACT Centre Working Papers* bp-35. Monash University.
- Kleven, H. J., Kreiner, C. T., & Saez, E. (2009). The Optimal Income Taxation of Couples. *Econometrica*, 77(2), 537-560.

- Lorenz, N. und Sachs, D. (2016). Identifying Laffer bounds: A sufficient-statistics approach with an application to Germany. *The Scandinavian Journal of Economics* 118(4), S. 646–65.
- Mirrlees, J. A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.
- Moffitt, R. A. (1983). An Economic Model of Welfare Stigma. *American Economic Review* 73(5), 1023-1035.
- Monnot, M. J. (2018). The effect of incentives on intrinsic motivation and employee attitudes: A multilevel study across nations and cultural clusters. *Thunderbird International Business Review*, 60(4), 675-689.
- Saez, E. (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. *Review of Economic Studies*, 68(1), 205-229.
- Schöb, Ronnie (2020). Eine neue solidarische Grundsicherung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(2), 162–184.
- Senghaas, M., Osiander, C., Stephan, G. und Struck, O. (2022). Fairness perceptions regarding in-work benefits: a survey experiment. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 42 No. 13/14, pp. 30-49.
- Wallander, L. (2009). 25 years of factorial surveys in sociology: A review. *Social science research*, 38(3), 505-520.
- Wiss. Beirat BMF Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023): Reform der Grundsicherung, Stellungnahme 05/2023 vom 7. September 2023, Berlin.
- van Soest, A. (1995). Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach. *Journal of Human Resources* 30(1), 63-88.

8. Anhang

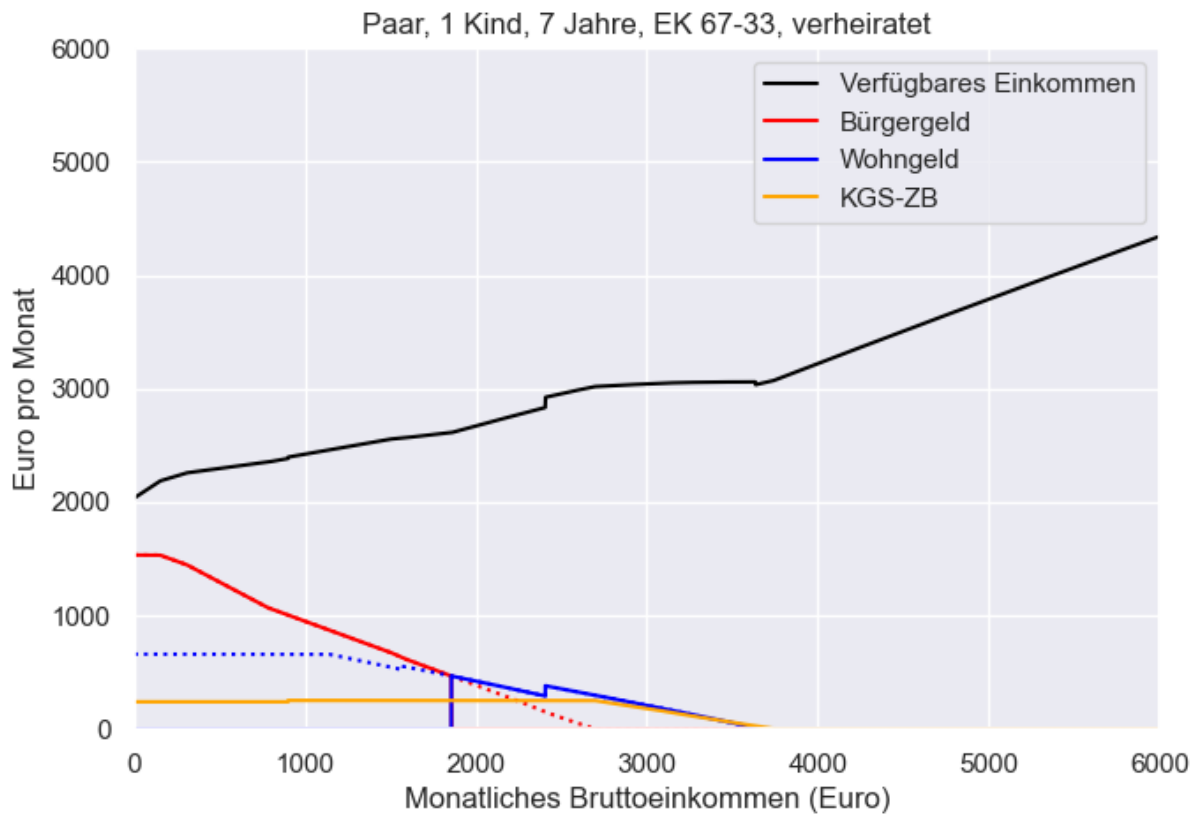
8.1 Anhang A: Kapitel 3: Analyse der Erwerbsanreize im aktuellen System der sozialen Sicherung (Status quo)

Abbildung 23 Alleinstehenden-Haushalt: verfügbares Einkommen, Rechtsstand 2022, Juli 2023 und Kindergrundsicherung



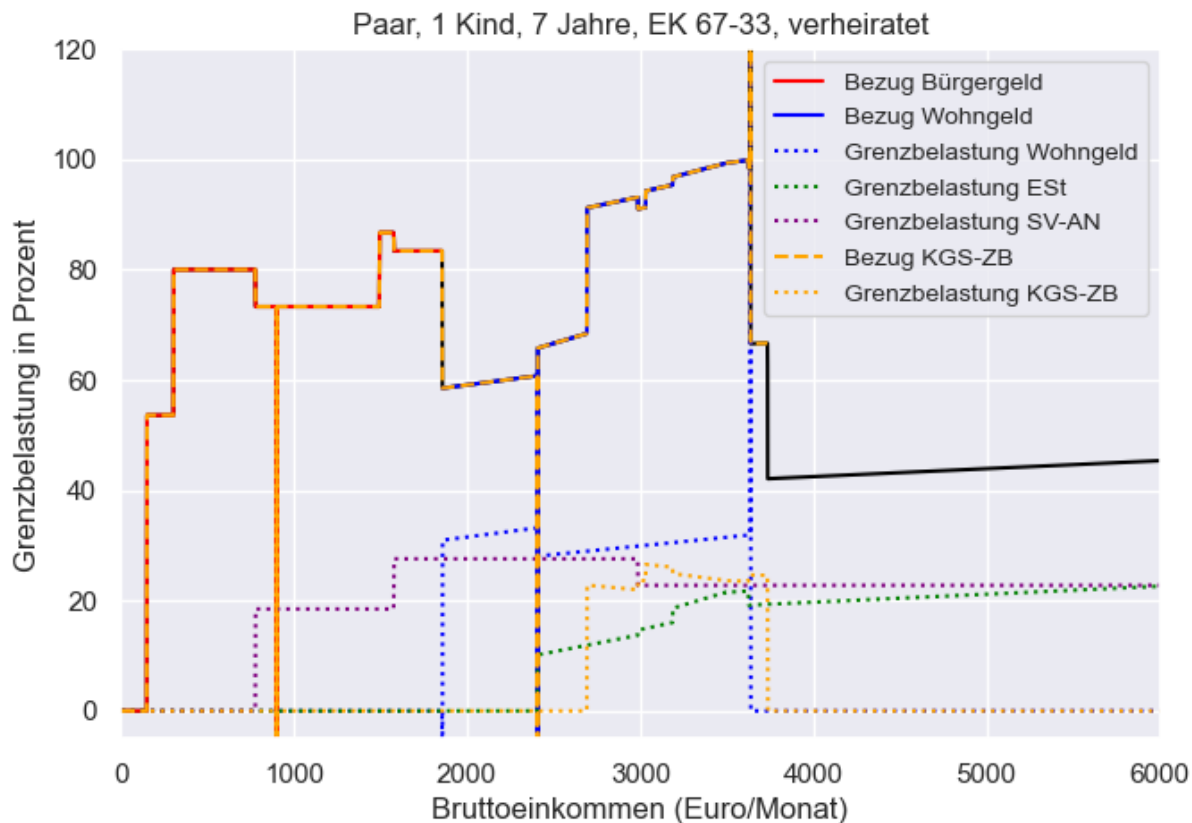
Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände 2022, Juli 2023 und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinstehenden (Kaltmiete 430 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen sowie die Ansprüche auf Bürgergeld und Wohngeld in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

Abbildung 24 Paar mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Kindergrundsicherung



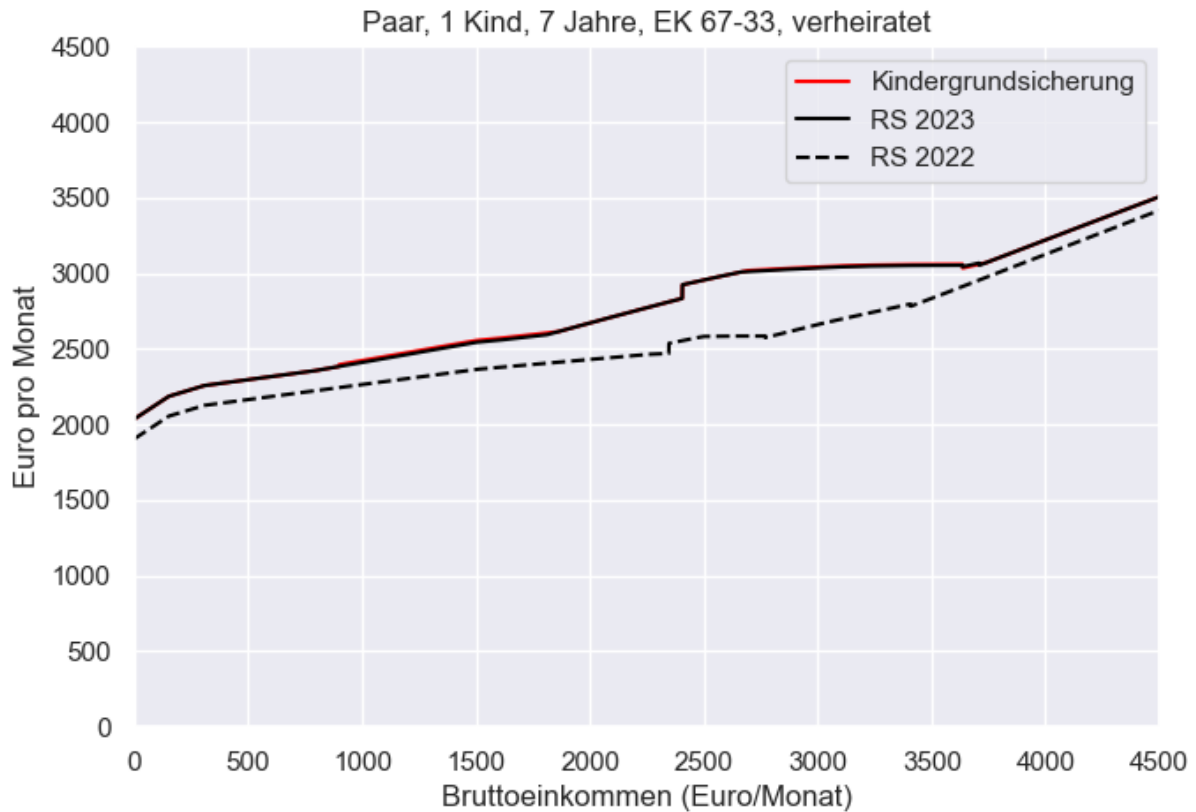
Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand: geplante Kindergrundsicherung (Kabinettsentwurf 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen sowie die Ansprüche auf Bürgergeld, Wohngeld und den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (KGS-ZB) in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 Prozent des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 Prozent. Durchgezogene Linien kennzeichnen wahrgenommene Ansprüche, gepunktete Linien rechnerische Ansprüche.

Abbildung 25 Paar mit einem Kind (7 Jahre): effektive Grenzbelastung (EMTR), Kindergrundsicherung



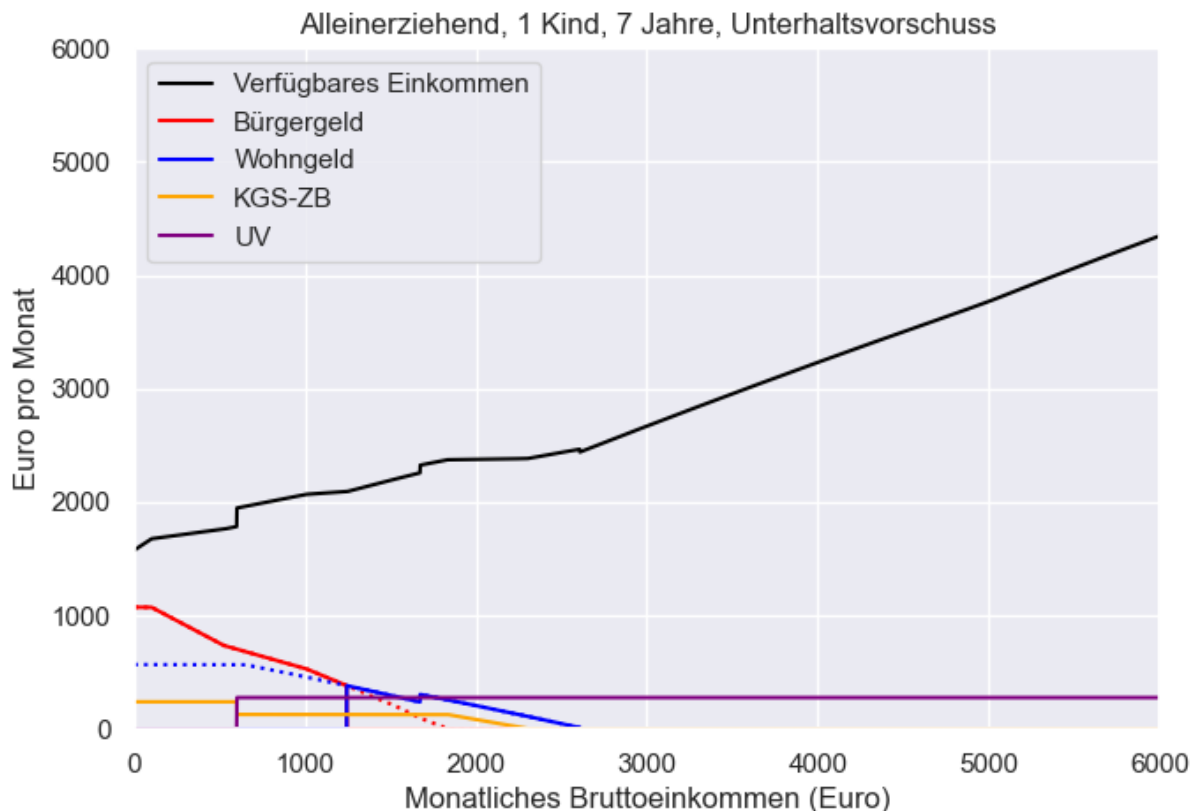
Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand: geplante Kindergrundsicherung (Kabinettsentwurf 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (durchgezogene Linie) sowie – als gepunktete Linien – von Bürgergeld, Wohngeld, Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (KGS-ZB), Einkommensteuer (ESt) und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen (SV-AN), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 Prozent des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 Prozent.

Abbildung 26 Paar mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen, Rechtsstand 2022, Juli 2023 und Kindergrundsicherung



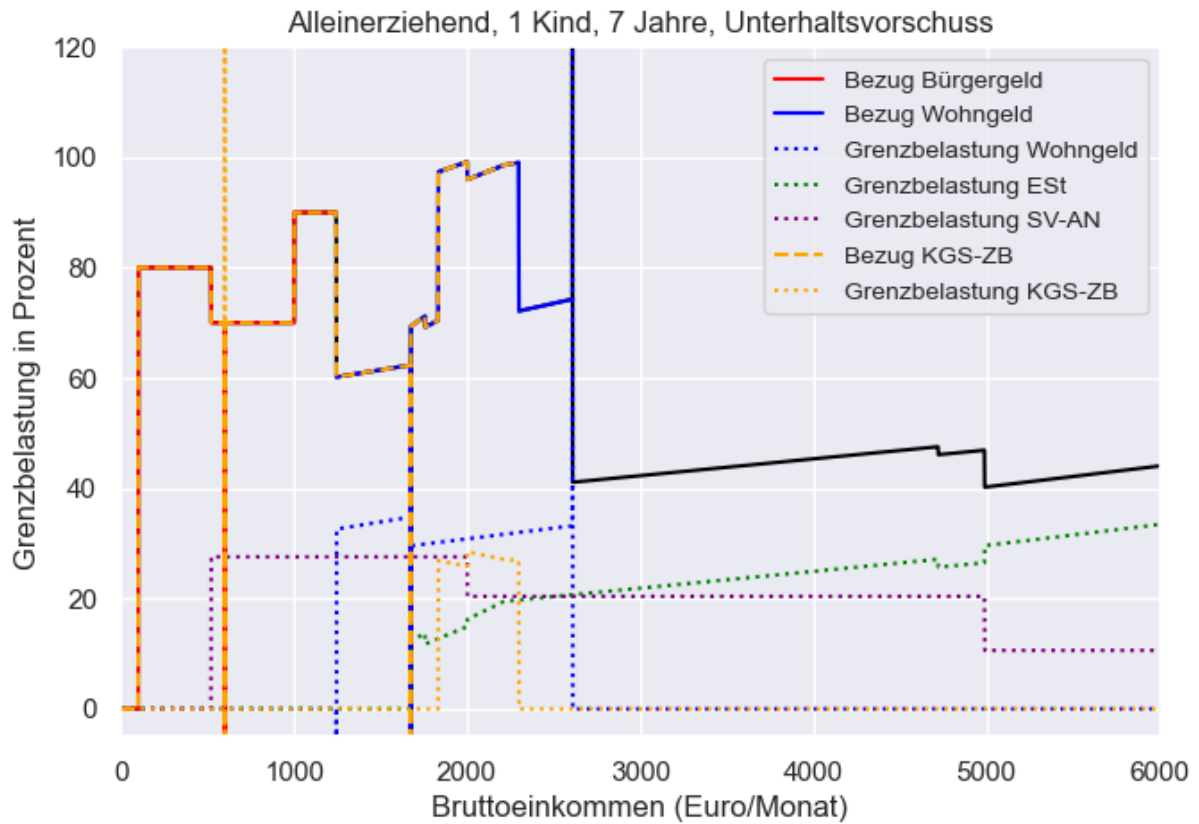
Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände 2022, Juli 2023 und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.23). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer Paarfamilie mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 630 Euro, Heizkosten 120 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Die erste erwachsene Person im Haushalt erwirtschaftet 67 Prozent des gesamten Bruttoeinkommens, die zweite Person die verbleibenden 33 Prozent.

Abbildung 27 Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen und Transferleistungen, Kindergrundsicherung



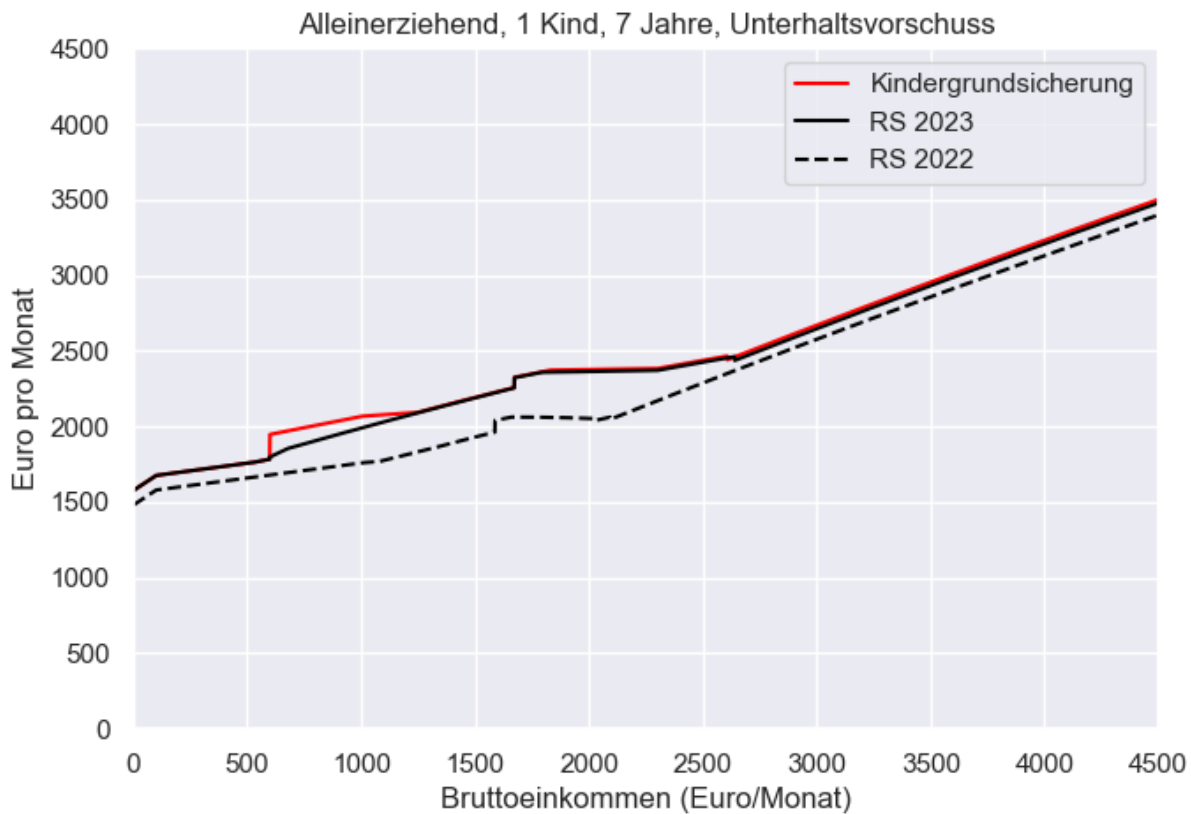
Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand: geplante Kindergrundsicherung (Kabinettsentwurf 27.09.23). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen sowie die Ansprüche auf Bürgergeld, Wohngeld, den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (KGS-ZB) und den Unterhaltsvorschuss (UV) in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt. Durchgezogene Linien kennzeichnen wahrgenommene Ansprüche, gepunktete Linien rechnerische Ansprüche.

Abbildung 28 Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): effektive Grenzbelastung (EMTR), Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstand: geplante Kindergrundsicherung (Kabinettsentwurf 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) die Grenzbelastungen des verfügbaren Einkommens (durchgezogene Linie) sowie – als gepunktete Linien – von Bürgergeld, Wohngeld, Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (KGS-ZB), Einkommensteuer (ESt) und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen (SV-AN), jeweils in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

Abbildung 29 Alleinerziehende mit einem Kind (7 Jahre): verfügbares Einkommen, Rechtsstand 2022, Juli 2023 und Kindergrundsicherung



Quelle: Eigene Berechnungen von ifo und ZEW. Rechtsstände 2022, Juli 2023 und geplante Kindergrundsicherung (KGS, Kabinettsentwurf vom 27.09.2023). Die Abbildung zeigt für den Beispielhaushalt einer oder eines Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von sieben Jahren (Kaltmiete 530 Euro, Heizkosten 100 Euro, Mietstufe III) das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des monatlichen Bruttoeinkommens. Das Einkommen wird annahmegemäß ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit erzielt.

8.2 Anhang B: Kapitel 5: Reform der Transferentzugsraten: Akzeptanz der Bevölkerung und Reaktionen auf das Arbeitsangebot

8.2.1 Reformakzeptanz: Robustnesschecks

Wie in den Abschnitten 5.3.1 und 5.3.3 erwähnt, zeigen wir in den folgenden Tabellen, dass unsere Regressionsergebnisse aus dem Vignettenexperiment (Tabelle 2 und Tabelle 4) robust gegenüber alternativen Spezifikationen der Ergebnisvariable sind.

Tabelle 14 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz, Inputversion, Robustnesscheck

VARIABLES	(1) liked	(2) liked2	(3) chosen	(4) chosen2	(5) chosen3	(6) input_rating
TFE (Referenzkategorie = 100%)						
90 %	0.0280*** (0.00923)	0.0314*** (0.00901)	0.0220** (0.0104)	0.0122 (0.0103)	0.0216 (0.0135)	0.193*** (0.0553)
80 %	0.0537*** (0.00948)	0.0517*** (0.00902)	0.0464*** (0.0102)	0.0462*** (0.0103)	0.0617*** (0.0134)	0.363*** (0.0574)
70 %	0.0700*** (0.00956)	0.0621*** (0.00910)	0.0600*** (0.0105)	0.0558*** (0.0106)	0.0787*** (0.0138)	0.412*** (0.0586)
60 %	0.0922*** (0.00978)	0.0727*** (0.00929)	0.0788*** (0.0105)	0.0852*** (0.0105)	0.111*** (0.0137)	0.552*** (0.0608)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)						
nein	-0.0432*** (0.00605)	-0.0397*** (0.00571)	-0.0499*** (0.00666)	-0.0547*** (0.00680)	-0.0710*** (0.00877)	-0.288*** (0.0360)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)						
7.000	0.0744*** (0.00964)	0.0721*** (0.00925)	0.0550*** (0.0104)	0.0692*** (0.0104)	0.0864*** (0.0136)	0.500*** (0.0573)
15.000	0.0819*** (0.0100)	0.0796*** (0.00962)	0.0509*** (0.0106)	0.0617*** (0.0107)	0.0776*** (0.0139)	0.512*** (0.0607)
30.000	0.0787*** (0.0104)	0.0852*** (0.00985)	0.0689*** (0.0109)	0.0776*** (0.0111)	0.102*** (0.0144)	0.512*** (0.0634)
60.000	0.0604*** (0.0111)	0.0470*** (0.0107)	0.0465*** (0.0115)	0.0625*** (0.0117)	0.0761*** (0.0152)	0.357*** (0.0715)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)						
10 % des BG	0.0552*** (0.00886)	0.0548*** (0.00852)	0.0427*** (0.00956)	0.0460*** (0.00966)	0.0601*** (0.0126)	0.359*** (0.0539)
20 % des BG	0.0579*** (0.00903)	0.0512*** (0.00869)	0.0515*** (0.00957)	0.0504*** (0.00984)	0.0695*** (0.0127)	0.337*** (0.0562)
30 % des BG	0.0644*** (0.00944)	0.0509*** (0.00905)	0.0609*** (0.0101)	0.0667*** (0.0102)	0.0872*** (0.0133)	0.365*** (0.0592)
Zusammenlegung von Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)						
nein	-0.00832 (0.00599)	-0.00670 (0.00563)	0.00110 (0.00649)	-0.00153 (0.00651)	-2.00e-05 (0.00847)	-0.0680* (0.0350)
Konstante	0.350*** (0.0114)	0.540*** (0.0108)	0.524*** (0.0122)	0.269*** (0.0122)	0.358*** (0.0159)	5.549*** (0.0697)
Beobachtungen	27,920	27,920	27,920	27,920	20,982	27,920
R-squared	0.325	0.325	0.116	0.118	0.018	0.345

Standardfehler in Klammern *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Definition der Ergebnisvariablen: input_rating entspricht der ursprünglichen 11-teiligen Ratingvariable; liked ist die im Hauptteil verwendete Dummyvariable, die den Wert "1" bei strikt positiven Bewertungen annimmt; liked2 ist eine Alternative zu dieser Dummyvariable, die bereits bei einer Bewertung von "0" den Wert 1 annimmt, chosen ist eine Dummyvariable, die den Wert "1" annimmt, wenn die jeweilige Vignette besser (oder gleich) bewertet wurde als die parallel gezeigte, bei chosen2 nimmt diese Variable bei Gleichbewertung von parallel gezeigten Vignetten jeweils den Wert "0" an, und bei chosen3 werden gleich bewertete (und parallel gezeigte) Vignetten als "missing" codiert und daher bei der Schätzung nicht berücksichtigt.

Tabelle 15 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz, Outputversion, Robustnesscheck

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	liked	liked2	chosen	chosen2	chosen3	output_rating
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)						
steigt	0.0210*** (0.00732)	0.0149** (0.00665)	0.0102 (0.00791)	0.0210*** (0.00807)	0.0210** (0.0104)	0.144*** (0.0396)
fällt	-0.0506*** (0.00755)	-0.0347*** (0.00693)	-0.0436*** (0.00805)	-0.0474*** (0.00804)	-0.0618*** (0.0106)	-0.276*** (0.0409)
Partizipation Frauen (Referenzkategorie = konstant)						
steigt	0.0279*** (0.00741)	0.0210*** (0.00670)	0.0252*** (0.00800)	0.0238*** (0.00799)	0.0323*** (0.0105)	0.193*** (0.0402)
fällt	-0.0487*** (0.00736)	-0.0462*** (0.00700)	-0.0313*** (0.00804)	-0.0404*** (0.00797)	-0.0506*** (0.0104)	-0.293*** (0.0410)
Zahl Bürgergeld-Empfänger (Referenzkategorie = konstant)						
steigt	-0.0382*** (0.00723)	-0.0351*** (0.00685)	-0.0230*** (0.00778)	-0.0366*** (0.00793)	-0.0408*** (0.0103)	-0.261*** (0.0395)
fällt	0.0179** (0.00737)	0.0165** (0.00680)	0.0222*** (0.00781)	0.0146* (0.00803)	0.0252** (0.0103)	0.125*** (0.0413)
Armutsrisiko (Referenzkategorie = konstant)						
steigt	-0.0802*** (0.00753)	-0.0864*** (0.00713)	-0.0646*** (0.00811)	-0.0642*** (0.00812)	-0.0881*** (0.0106)	-0.496*** (0.0419)
fällt	0.0471*** (0.00755)	0.0322*** (0.00697)	0.0442*** (0.00808)	0.0528*** (0.00811)	0.0655*** (0.0105)	0.290*** (0.0418)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)						
steigen	-0.0442*** (0.00740)	-0.0414*** (0.00689)	-0.0394*** (0.00802)	-0.0471*** (0.00803)	-0.0600*** (0.0105)	-0.264*** (0.0412)
fallen	0.0131* (0.00736)	0.00435 (0.00667)	0.00985 (0.00795)	0.0131 (0.00810)	0.0144 (0.0105)	0.0981** (0.0410)
Konstante	0.535*** (0.00962)	0.745*** (0.00882)	0.656*** (0.0104)	0.411*** (0.0106)	0.547*** (0.0137)	6.793*** (0.0522)
Beobachtungen	27,710	27,710	27,710	27,710	20,718	27,710
R-squared	0.303	0.291	0.121	0.125	0.028	0.323

Standardfehler in Klammern *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Definition der Ergebnisvariablen: *output_rating* entspricht der ursprünglichen 11-teiligen Ratingvariable; *liked* ist die im Hauptteil verwendete Dummyvariable, die den Wert "1" bei strikt positiven Bewertungen annimmt; *liked2* ist eine Alternative zu dieser Dummyvariable, die bereits bei einer Bewertung von "0" den Wert 1 annimmt, *chosen* ist eine Dummyvariable, die den Wert "1" annimmt, wenn die jeweilige Vignette besser (oder gleich) bewertet wurde als die parallel gezeigte, bei *chosen2* nimmt diese Variable bei Gleichbewertung von parallel gezeigten Vignetten jeweils den Wert "0" an, und bei *chosen3* werden gleich bewertete (und parallel gezeigte) Vignetten als "missing" codiert und daher bei der Schätzung nicht berücksichtigt.

8.2.2 Reformakzeptanz Inputversion: Heterogenität nach demographischen Merkmalen

Tabelle 16 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Geschlecht (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0158 (0.0135)
80%	0.0445*** (0.0136)
70%	0.0707*** (0.0139)
60%	0.0816*** (0.0139)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0453*** (0.00870)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0821*** (0.0135)
15.000	0.0773*** (0.0142)
30.000	0.0756*** (0.0150)
60.000	0.0388** (0.0155)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0660*** (0.0125)
20% des Bürgergeldes	0.0585*** (0.0129)
30% des Bürgergeldes	0.0840*** (0.0133)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.00565 (0.00873)
TFE * männlich	
90%	0.0237 (0.0185)
80%	0.0182 (0.0189)
70%	-0.00119 (0.0192)
60%	0.0210 (0.0196)

Berücksichtigung Kinder * männlich

nein	0.00349 (0.0121)
------	---------------------

Schonvermögen * männlich

7.500	-0.0150 (0.0193)
-------	---------------------

15.000	0.00938 (0.0201)
--------	---------------------

30.000	0.00644 (0.0207)
--------	---------------------

60.000	0.0434** (0.0221)
--------	----------------------

Leistungskürzungen * männlich

10% des Bürgergeldes	-0.0212 (0.0177)
----------------------	---------------------

20% des Bürgergeldes	-0.00185 (0.0181)
----------------------	----------------------

30% des Bürgergeldes	-0.0390** (0.0188)
----------------------	-----------------------

Zusammenlegung Sozialleistungen * männlich

nein	-0.00552 (0.0120)
------	----------------------

Konstante	0.351*** (0.0114)
-----------	----------------------

Beobachtungen	27,920
---------------	--------

davon männlich	14,180
----------------	--------

davon nicht männlich	13,740
----------------------	--------

R-squared	0.325
-----------	-------

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "männlich" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragten angaben männlich zu sein), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 17 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Alter (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0123 (0.0269)
80%	0.0331 (0.0279)
70%	0.0329 (0.0282)
60%	0.0611** (0.0286)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0493*** (0.0183)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0488* (0.0290)
15.000	-0.00401 (0.0298)
30.000	0.0116 (0.0307)
60.000	0.0150 (0.0315)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0228 (0.0261)
20% des Bürgergeldes	0.0298 (0.0261)
30% des Bürgergeldes	0.0164 (0.0272)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	0.0238 (0.0180)
TFE * Alter	
90%	0.000375 (0.000619)
80%	0.000490 (0.000635)
70%	0.000900 (0.000647)
60%	0.000768 (0.000651)

Berücksichtigung Kinder * Alter

nein	0.000149 (0.000418)
------	------------------------

Schonvermögen * Alter

7.500	0.000623 (0.000662)
15.000	0.00209*** (0.000682)
30.000	0.00164** (0.000710)
60.000	0.00112 (0.000737)

Leistungskürzungen * Alter

10% des Bürgergeldes	0.000792 (0.000604)
20% des Bürgergeldes	0.000693 (0.000608)
30% des Bürgergeldes	0.00117* (0.000628)

Zusammenlegung Sozialleistungen * Alter

nein	-0.000782* (0.000415)
Konstante	0.350*** (0.0114)
Beobachtungen	27,920
R-squared	0.325

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Alter" (Variable, die das Alter der Befragten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle 18 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Bildungsabschluss (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0688** (0.0348)
80%	0.0164 (0.0360)
70%	0.0162 (0.0359)
60%	0.0756** (0.0368)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0166 (0.0223)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0451 (0.0377)
15.000	0.0816** (0.0373)
30.000	0.0698* (0.0395)
60.000	0.0461 (0.0410)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	-0.0157 (0.0332)
20% des Bürgergeldes	-0.0612* (0.0333)
30% des Bürgergeldes	-0.0100 (0.0359)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.00158 (0.0228)
TFE * Abschluss	
90%	-0.00909 (0.00750)
80%	0.00847 (0.00775)
70%	0.0121 (0.00773)
60%	0.00379 (0.00800)

Berücksichtigung Kinder * Abschluss

nein	-0.00597 (0.00488)
------	-----------------------

Schonvermögen * Abschluss

7.500	0.00654 (0.00819)
15.000	3.69e-05 (0.00819)
30.000	0.00203 (0.00854)
60.000	0.00325 (0.00901)

Leistungskürzungen * Abschluss

10% des Bürgergeldes	0.0159** (0.00729)
20% des Bürgergeldes	0.0268*** (0.00728)
30% des Bürgergeldes	0.0167** (0.00792)

Zusammenlegung Sozialleistungen * Abschluss

nein	-0.00151 (0.00496)
Konstante	0.350*** (0.0114)
Beobachtungen	27,920
R-squared	0.325

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Alter" (Variable, die das Alter der Befragten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle 19 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Haushaltseinkommen in 100 EUR-Schritten (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0232 (0.0185)
80%	0.0333* (0.0190)
70%	0.0650*** (0.0188)
60%	0.110*** (0.0202)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0419*** (0.0133)
Schovermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0817*** (0.0191)
15.000	0.0867*** (0.0196)
30.000	0.0930*** (0.0211)
60.000	0.0817*** (0.0222)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0304* (0.0183)
20% des Bürgergeldes	-0.0106 (0.0183)
30% des Bürgergeldes	0.0157 (0.0189)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0294** (0.0124)
TFE * HHeinkommen100	
90%	0.000187 (0.000606)
80%	0.000809 (0.000605)
70%	0.000251 (0.000586)
60%	-0.000757 (0.000672)

Berücksichtigung Kinder * HHeinkommen100

nein	-0.000146 (0.000461)
------	-------------------------

Scho nvermögen * HHeinkommen100

7.500	-0.000234 (0.000615)
15.000	-0.000227 (0.000668)
30.000	-0.000624 (0.000722)
60.000	-0.000935 (0.000755)

Leistungskürzungen * HHeinkommen100

10% des Bürgergeldes	0.00105* (0.000603)
20% des Bürgergeldes	0.00272*** (0.000604)
30% des Bürgergeldes	0.00189*** (0.000617)

Zusammenlegung Sozialleistungen * HHeinkommen100

nein	0.000758* (0.000418)
Konstante	0.361*** (0.0118)
Beobachtungen	26,270
R-squared	0.321

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "HHeinkommen100" (Variable, die das Haushaltseinkommen der Befragten in 100 EUR-Schritten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 20 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Heiratsstatus (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0346*** (0.0132)
80%	0.0546*** (0.0136)
70%	0.0806*** (0.0137)
60%	0.106*** (0.0141)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0435*** (0.00872)
Schohvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0761*** (0.0139)
15.000	0.0927*** (0.0144)
30.000	0.0942*** (0.0151)
60.000	0.0711*** (0.0153)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0481*** (0.0126)
20% des Bürgergeldes	0.0496*** (0.0131)
30% des Bürgergeldes	0.0539*** (0.0135)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.00690 (0.00848)
TFE * verheiratet	
90%	-0.0105 (0.0186)
80%	-0.00302 (0.0190)
70%	-0.0216 (0.0193)
60%	-0.0268 (0.0197)

Berücksichtigung Kinder * verheiratet

nein	4.47e-05 (0.0122)
------	----------------------

Scho nvermögen * verheiratet

7.500	-0.00561 (0.0194)
15.000	-0.0227 (0.0203)
30.000	-0.0328 (0.0209)
60.000	-0.0261 (0.0223)

Leistungskürzungen * verheiratet

10% des Bürgergeldes	0.0136 (0.0179)
20% des Bürgergeldes	0.0197 (0.0182)
30% des Bürgergeldes	0.0218 (0.0191)

Zusammenlegung Sozialleistungen * verheiratet

nein	-0.00312 (0.0121)
Konstante	0.352*** (0.0115)
Beobachtungen	27,500
davon verheiratet	13,660
Davon nicht verheiratet	13,840
R-squared	0.325

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "verheiratet" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragten angaben verheiratet zu sein), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 21 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Kinderstatus (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0299*** (0.0115)
80%	0.0601*** (0.0115)
70%	0.0763*** (0.0117)
60%	0.1000*** (0.0122)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0408*** (0.00758)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0834*** (0.0119)
15.000	0.105*** (0.0126)
30.000	0.0927*** (0.0130)
60.000	0.0736*** (0.0137)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0627*** (0.0111)
20% des Bürgergeldes	0.0593*** (0.0113)
30% des Bürgergeldes	0.0686*** (0.0117)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0131* (0.00738)
TFE * Kind	
90%	-0.00659 (0.0193)
80%	-0.0197 (0.0202)
70%	-0.0188 (0.0203)
60%	-0.0233 (0.0204)

Berücksichtigung Kinder * Kind

nein	-0.00710
	(0.0126)

Scho nvermögen * Kind

7.500	-0.0258
	(0.0203)
15.000	-0.0659***
	(0.0207)
30.000	-0.0400*
	(0.0214)
60.000	-0.0381
	(0.0232)

Leistungskürzungen * Kind

10% des Bürgergeldes	-0.0221
	(0.0184)
20% des Bürgergeldes	-0.00364
	(0.0187)
30% des Bürgergeldes	-0.0118
	(0.0197)

Zusammenlegung Sozialleistungen * Kind

nein	0.0137
	(0.0126)
Konstante	0.350***
	(0.0114)
Beobachtungen	27,920
davon mit Kindern	9,540
davon ohne Kinder	18,380
R-squared	0.325

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Kind" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragtenangaben mindestens ein Kind im Haushalt zu haben), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 22 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Ost-/Westdeutschland (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0220** (0.0101)
80%	0.0493*** (0.0103)
70%	0.0644*** (0.0104)
60%	0.0864*** (0.0107)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0410*** (0.00665)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0670*** (0.0104)
15.000	0.0783*** (0.0109)
30.000	0.0771*** (0.0113)
60.000	0.0571*** (0.0120)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0553*** (0.00959)
20% des Bürgergeldes	0.0619*** (0.00973)
30% des Bürgergeldes	0.0598*** (0.0102)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0114* (0.00645)
TFE * Osten	
90%	0.0398 (0.0248)
80%	0.0299 (0.0263)
70%	0.0362 (0.0262)
60%	0.0369 (0.0266)

Berücksichtigung Kinder * Osten	
nein	-0.0131 (0.0159)
Schonvermögen * Osten	
7.500	0.0452* (0.0268)
15.000	0.0213 (0.0274)
30.000	0.00853 (0.0286)
60.000	0.0203 (0.0311)
Leistungskürzungen * Osten	
10% des Bürgergeldes	0.000850 (0.0250)
20% des Bürgergeldes	-0.0259 (0.0259)
30% des Bürgergeldes	0.0281 (0.0267)
Zusammenlegung Sozialleistungen * Osten	
nein	0.0198 (0.0170)
Konstante	0.350*** (0.0114)
Beobachtungen	27,920
davon im Osten	4,550
davon im Westen	23,370
R-squared	0.325

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Osten" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragtenangaben in Ostdeutschland (Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen oder Sachsen-Anhalt) zu leben), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle 23 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich Migrationshintergrund (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0302*** (0.00957)
80%	0.0586*** (0.00991)
70%	0.0749*** (0.00993)
60%	0.0957*** (0.0102)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0406*** (0.00625)
Scho nvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.0740*** (0.00999)
15.000	0.0807*** (0.0104)
30.000	0.0772*** (0.0108)
60.000	0.0576*** (0.0115)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0569*** (0.00918)
20% des Bürgergeldes	0.0599*** (0.00938)
30% des Bürgergeldes	0.0684*** (0.00976)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.00874 (0.00617)
TFE * Migrant	
90%	-0.0291 (0.0364)
80%	-0.0681** (0.0329)
70%	-0.0655* (0.0359)
60%	-0.0476 (0.0374)

Berücksichtigung Kinder * Migrant	
nein	-0.0368 (0.0251)
Schonvermögen * Migrant	
7.500	0.00193 (0.0378)
15.000	0.0138 (0.0391)
30.000	0.0179 (0.0393)
60.000	0.0351 (0.0433)
Leistungskürzungen * Migrant	
10% des Bürgergeldes	-0.0204 (0.0352)
20% des Bürgergeldes	-0.0256 (0.0345)
30% des Bürgergeldes	-0.0513 (0.0378)
Zusammenlegung Sozialleistungen * Migrant	
nein	0.00242 (0.0252)
Konstante	0.350*** (0.0114)
Beobachtungen	27,920
davon in DE geboren	25,940
davon nicht in DE geboren	1,980
R-squared	0.325

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Migrant" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragtenangaben nicht in Deutschland geboren zu sein), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

8.2.3 Reformakzeptanz Inputversion: Weitere Heterogenitätsanalysen

Heterogenität nach politischer Orientierung

Im Zuge der Befragung wurde den Teilnehmer:innen folgende Frage gestellt: „In der Politik wird manchmal von «links» und «rechts» gesprochen. Wo würden Sie sich selbst auf der folgenden Skala einordnen, auf der -5 «sehr links» und +5 «sehr rechts» bedeutet?“ Erweitert man Regression (1) um Interaktionsterme zwischen den einzelnen Ausprägungen jeder Dimension eines Reformvorschlages und einer Variable, die die Antwort der Teilnehmer:innen auf diese Frage festhält, lassen sich Unterschiede in der Befürwortung verschiedener Reformvorschläge in Abhängigkeit der politischen Orientierung der Befragten feststellen. Diese Variable kann dabei die Werte 1 (entspricht -5 in der ursprünglichen Skala - “sehr links”) bis 11 (entspricht 5 in der ursprünglichen Skala - “sehr rechts”) annehmen. Die Ergebnisse dieser Regression sind in Tabelle 24 zusammengefasst.

Unterschiede sind dabei in zwei der Dimensionen beobachtbar: den Transferentzugsraten und dem Schonvermögen. Im Vergleich zu einer Transferentzugsrate von 100% bewerten Befragte, die sich politisch weiter rechts einordnen, niedrigere Transferentzugsraten weniger positiv als linkere Befragte. So sinkt für jede Stufe, die sich eine Person weiter “rechts” sieht, die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Transferentzugsraten von 90%, 70% und 60% (im Vergleich zu 100%) um etwa einen Prozentpunkt.

Gleichzeitig bewerten politisch weiter rechts stehende Befragte höhere Schonvermögen im Vergleich zu gar keinem Schonvermögen im Durchschnitt weniger positiv als linke Befragte. Signifikant sind dabei die Unterschiede in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Schonvermögen von 15k Euro (-1,9 Prozentpunkte für jeden Schritt nach rechts), 30k Euro (-1,3 Prozentpunkte) und 60k Euro (-1,2 Prozentpunkte). Die Zustimmungswahrscheinlichkeit für ein Schonvermögen von 7,5k Euro weist keinen signifikanten Unterschied in Abhängigkeit der politischen Orientierung auf.

Tabelle 24 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Heterogenität bezüglich politischer Orientierung (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
TFE (Referenzkategorie = 100%)	
90%	0.0921*** (0.0289)
80%	0.0887*** (0.0288)
70%	0.134*** (0.0301)
60%	0.156*** (0.0311)
Berücksichtigung Kinder (Referenzkategorie = ja)	
nein	-0.0806*** (0.0189)
Schonvermögen (Referenzkategorie = 0 Euro)	
7.500	0.119*** (0.0321)
15.000	0.201*** (0.0313)
30.000	0.162*** (0.0325)
60.000	0.133*** (0.0337)
Leistungskürzungen (Referenzkategorie = keine)	
10% des Bürgergeldes	0.0374 (0.0273)
20% des Bürgergeldes	0.0235 (0.0270)
30% des Bürgergeldes	0.0258 (0.0289)
Zusammenlegung Sozialleistungen (Referenzkategorie = ja)	
Nein	-0.00727 (0.0191)
TFE * politische Orientierung	
90%	-0.0102** (0.00430)
80%	-0.00565 (0.00420)
70%	-0.0103** (0.00443)
60%	-0.0102** (0.00456)

Berücksichtigung Kinder * politische Orientierung	
Nein	0.00599** (0.00280)
Schonvermögen * politische Orientierung	
7.500	-0.00716 (0.00472)
15.000	-0.0190*** (0.00460)
30.000	-0.0133*** (0.00474)
60.000	-0.0116** (0.00497)
Leistungskürzungen * politische Orientierung	
10% des Bürgergeldes	0.00289 (0.00401)
20% des Bürgergeldes	0.00552 (0.00395)
30% des Bürgergeldes	0.00616 (0.00422)
Zusammenlegung Sozialleistungen * politische Orientierung	
nein	-0.000221 (0.00279)
Konstante	0.351*** (0.0114)
Beobachtungen	27,920
R-squared	0.326

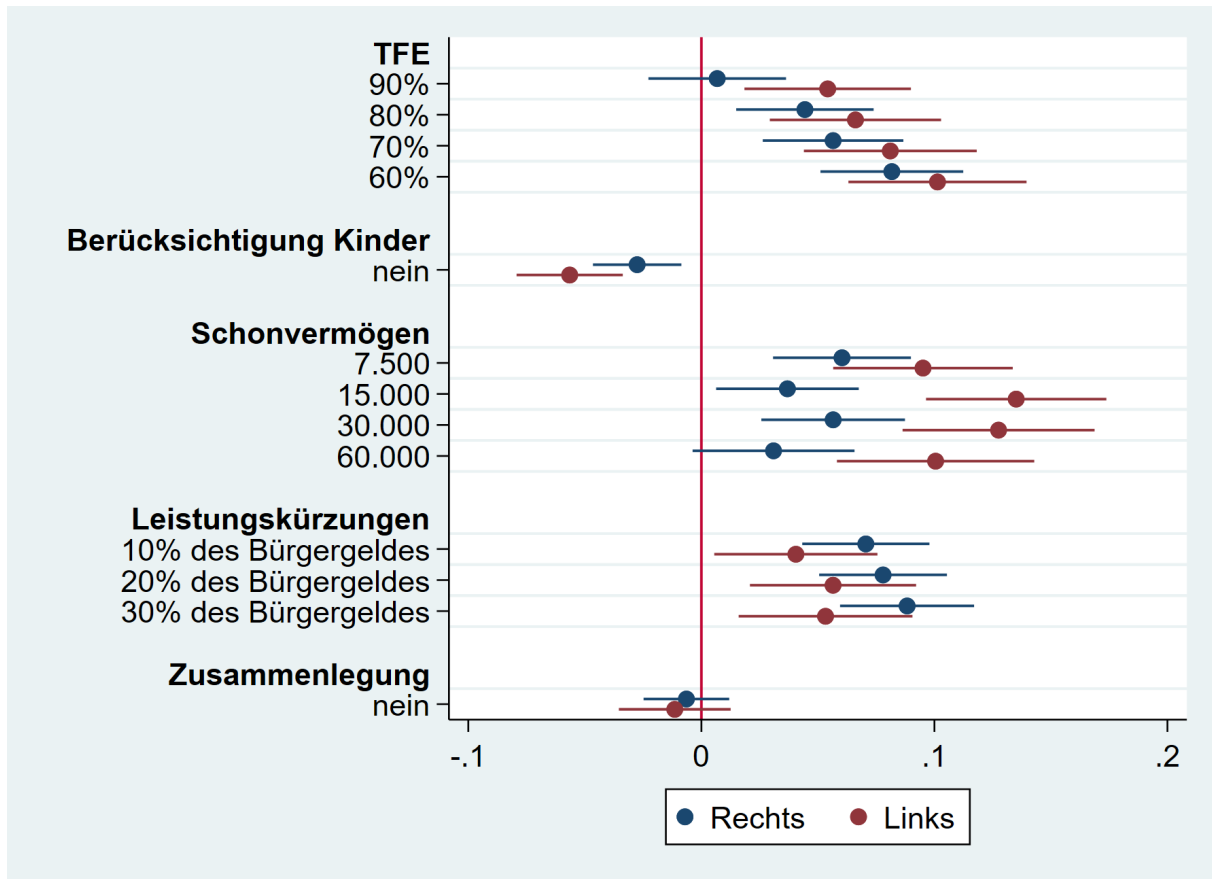
OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "politische Orientierung" (Variable, die die Werte 1 ("sehr links") bis 11 ("sehr rechts") annehmen kann und die angegebene politische Orientierung der jeweiligen Befragten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Als nächster Schritt soll geprüft werden, ob die jeweiligen Unterschiede nach politischer Orientierung auch zu unterschiedlichen Präferenzrelationen der politischen Gruppen bezüglich der einzelnen Ausprägungen beider Dimensionen führen. Hierfür kann Regression (1) für zwei Subgruppen der Stichprobe durchgeführt werden, für die politisch linksstehenden Befragten (Angabe < 0 auf der Skala) und die politisch rechtsstehenden Befragten (Angabe > 0 auf der Skala). Dabei umschließt die Gruppe der rechten Befragten 1.062 Personen, d.h. 10.620 Beobachtungen (10 Vignetten pro Person), und die Gruppe der linken Befragten 769 Personen, d.h. 7.690 Beobachtungen. Abbildung 30 stellt die Koeffizienten der jeweiligen Regression grafisch dar.

Zu sehen ist, dass trotz Unterschieden in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten bezüglich der Transferentzugsraten das Muster dennoch für beide Subgruppen gleich bleibt: sowohl politisch rechts als auch politisch links orientierte Befragte bevorzugen im Durchschnitt geringere Transferentzugsraten. Auch beim Schonvermögen bleibt es trotz der Unterschiede so, dass beide Gruppen im Durchschnitt Reformvorschläge mit höherem Schonvermögen häufiger positiv bewerten als solche mit 0 Euro Schonvermögen. Der Unterschied bei der Zustimmung für die verschiedenen

Transferenzzugsraten und Schonvermögen liegt also hauptsächlich darin, dass politisch eher links orientierte Befragte stärkere Präferenzen für geringere Transferenzzugsraten und höhere Schonvermögen zeigen als politisch rechts orientierte, auch wenn die Präferenzrelationen als solche zwischen beiden Gruppen ähnlich sind.

Abbildung 30 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Vergleich der Koeffizienten nach politischer Orientierung (Split Sample)



Heterogenität nach Zustimmung zu Gerechtigkeitsprinzipien

Teilnehmende der Umfrage wurden ebenfalls nach ihrer Meinung zu vier gesellschaftlichen Gerechtigkeitsprinzipien befragt: dem Gleichheitsprinzip, dem Leistungsprinzip, dem Anrechtsprinzip und dem Bedarfsprinzip. Im Folgenden sollen Unterschiede in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für verschiedene Reformvorschläge in Abhängigkeit der Zustimmung der Befragten zu den einzelnen Gerechtigkeitsprinzipien geprüft werden.

Gleichheitsprinzip

Befragte sollten folgende Aussage zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) bewerten: „Es ist gerecht, wenn Einkommen und Vermögen in unserer Gesellschaft an alle Personen gleich verteilt sind.“ Erweitert man nun Regression (1) um Interaktionsterme zwischen den einzelnen Ausprägungen jeder Dimension eines Reformvorschlages und einer Variable, die die Antwort der Teilnehmer auf diese Frage festhält, lassen sich Unterschiede in der Befürwortung verschiedener Reformvorschläge in Abhängigkeit der Zustimmung zum Gleichheitsprinzip feststellen. Diese Variable kann dabei die Werte 1 (entspricht -5 in der

ursprünglichen Skala - "stimme gar nicht zu") bis 11 (entspricht 5 in der ursprünglichen Skala - "stimme voll zu") annehmen.

Festzustellen sind dabei allen voran Unterschiede in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen mit unterschiedlichen Leistungskürzungen: Befragte, die dem Gleichheitsprinzip zustimmen, bewerten Reformvorschläge mit höheren Leistungskürzungen im Durchschnitt weniger positiv als Befragte, die dem Gleichheitsprinzip weniger zustimmen. Je höher dabei die Leistungskürzung, desto größer ist der marginale Unterschied. Das nächsthöhere Zustimmungsniveau zum Gleichheitsprinzip senkt dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge mit Leistungskürzungen von 10% um 1,3 Prozentpunkte, für Reformvorschläge mit Leistungskürzungen von 20% um 1,8 Prozentpunkte und für Reformvorschläge mit Leistungskürzungen von 30% um zwei Prozentpunkte.

Leistungsprinzip

Zusätzlich sollten die Teilnehmer:innen folgende Aussage zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) bewerten: „Gerecht ist, wenn jede Person nur das bekommt, was sie sich durch eigene Anstrengungen erarbeitet hat.“ Analog zum Gleichheitsprinzip lassen sich Unterschiede in der Befürwortung verschiedener Reformvorschläge in Abhängigkeit der Zustimmung zum Leistungsprinzip untersuchen.

Dabei lassen sich Unterschiede in den Dimensionen Transferenzugsrate, Berücksichtigung von Kindern, Schonvermögen und Leistungskürzungen beobachten. Befragte, die dem Leistungsprinzip zustimmen, bewerten Reformvorschläge mit geringeren Transferenzugsraten und höheren Schonvermögen im Durchschnitt seltener positiv als Befragte, die dem weniger zustimmen. Signifikant sind dabei die Unterschiede für Reformvorschläge mit Transferenzugsraten von 70% (marginaler Unterschied von -1,3 Prozentpunkten) und Transferenzugsraten von 60% (-1 Prozentpunkt). Hinsichtlich des Schonvermögens sind die Unterschiede signifikant bei Reformvorschlägen mit einem Schonvermögen von 30k Euro (-1,2 Prozentpunkte) und 60k Euro (-1,3 Prozentpunkte).

Gleichzeitig bewerten Befragte, die dem Leistungsprinzip zustimmen, Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern und höheren Leistungskürzungen im Durchschnitt häufiger positiv als Befragte, die dem Leistungsprinzip weniger zustimmen. Der marginale Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern beträgt dabei 0,5 Prozentpunkte, während er für Reformen mit Leistungskürzungen von 10%, 20% und 30% jeweils 1,2 Prozentpunkte, 1,7 Prozentpunkte und 1,6 Prozentpunkte beträgt.

Anrechtsprinzip

Weiterhin sollten Befragte folgende Aussage zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) bewerten: „Es ist gerecht, wenn Personen, die aus angesehenen Familien stammen, dadurch Vorteile im Leben haben.“ Wie bereits oben beim Gleichheits- und Leistungsprinzip dargestellt, lassen sich Unterschiede auch in Abhängigkeit der Zustimmung zum Anrechtsprinzip prüfen.

Dabei finden wir signifikante Unterschiede in den Dimensionen Transferenzugsraten, Berücksichtigung von Kindern und Schonvermögen. Befragte, die dem Anrechtsprinzip zustimmen, bewerten Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern häufiger positiv und Reformvorschläge mit niedrigeren Transferenzugsraten oder höherem Schonvermögen seltener positiv als Befragte, die dem Anrechtsprinzip weniger zustimmen. Kinder nicht zu berücksichtigen

erhöht dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit für den entsprechenden Reformvorschlag um 0,55 Prozentpunkte pro nächsthöherer Bewertungsstufe des Anrechtsprinzip. Dieser marginale Unterschied ist zudem signifikant für Transferentzugsraten von 70% (-1 Prozentpunkt) und 60% (-1,1 Prozentpunkte) und für alle positiven Ausprägungen des Schonvermögens (-1,4 Prozentpunkte für 15k Euro und -1,1 Prozentpunkte für 7,5k EUR, 30k Euro und 60k EUR).

Bedarfsprinzip

Abschließend sollten die Teilnehmenden folgende Aussage zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) bewerten: „Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn sie sich um die Schwachen und Hilfsbedürftigen kümmert.“ Auf die gleiche Weise lassen sich die Unterschiede in Abhängigkeit der Zustimmung zum Bedarfsprinzip untersuchen.

Hierbei finden sich Unterschiede in den Dimensionen Transferentzugsraten, Berücksichtigung von Kindern, Schonvermögen und Leistungskürzungen. Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, bewerten Reformvorschläge mit geringeren Transferentzugsraten und höheren Schonvermögen im Durchschnitt häufiger positiv als Befragte, die dem Bedarfsprinzip weniger zustimmen. Signifikant sind dabei die Unterschiede für Ausprägungen der Transferentzugsrate unter 100% (marginale Unterschied von 0,97 Prozentpunkten für TFE von 90%, 1,2 Prozentpunkte für TFE von 80%, 1,3 Prozentpunkte für TFE von 70% und 1,5 Prozentpunkte für TFE von 60%). Hinsichtlich des Schonvermögens sind die Unterschiede signifikant bei Reformvorschlägen mit einem Schonvermögen von 15k Euro (1,6 Prozentpunkte), 30k Euro (1,7 Prozentpunkte) und 60k Euro (1,8 Prozentpunkte).

Gleichzeitig bewerten Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern und höheren Leistungskürzungen im Durchschnitt seltener positiv als Befragte, die dem Leistungsprinzip weniger zustimmen. Der marginale Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern beträgt dabei -0,87 Prozentpunkte, während er für Reformen mit Leistungskürzungen von 20% und 30% jeweils 1,1 Prozentpunkte und 1,4 Prozentpunkte beträgt.

Leistungsprinzip vs. Bedarfsprinzip

Bei der vorangegangenen Analyse fällt auf, dass die Unterschiede nach Leistungs- und Bedarfsprinzip gegensätzlich zueinander stehen. Demnach ist die Kategorisierung der Befragten in diese Gerechtigkeitstypen und ein direkter Vergleich beider Gruppen interessant. Eine intuitive Aufteilung der Befragten wäre dabei, diejenigen dem „Bedarfstypen“ zuzuordnen, die dem Bedarfsprinzip zustimmen (Angabe > 0 auf der Skala), und diejenigen dem „Leistungstypen“, die dem Leistungsprinzip zustimmen (ebenfalls Angabe > 0 auf der Skala). Diesem Ansatz nach gehörten 2.002 der Befragten zum Leistungstypen und 2.366 zum Bedarfstypen. Allerdings ist zu beachten, dass die Zugehörigkeit zu einem Typen die Zugehörigkeit zu einem anderen nicht ausschließt. In der vorhandenen Stichprobe führt das dazu, dass 1.748 der Befragten sowohl dem Bedarfstypen als auch dem Leistungstypen zugeordnet werden können. Aufgrund der großen Überschneidung sagt ein Vergleich beider Gruppen demnach wenig aus.

Eine alternative Einteilung kann jedoch auf Basis strikter Bevorzugung eines Prinzips gegenüber allen anderen vorgenommen werden. Dabei ist es nicht wichtig, ob eine Person einem Prinzip zustimmt oder nicht, sondern, ob diese Person eines der Prinzipien strikt höher bewertet als die übrigen drei Gerechtigkeitsprinzipien. Der Vorteil gegenüber dem vorherigen Ansatz ist dabei, dass nun Zugehörigkeit zu einem Typen die Zugehörigkeit zu einem anderen ausschließt, was zu einer besseren Vergleichbarkeit der Gruppen beiträgt. Angewendet auf das Leistungs- und Bedarfsprinzip lassen sich diesem Ansatz nach 625 Befragte (d.h. 6.250 Beobachtungen) dem Leistungstypen und

936 Befragte (d.h. 9.360 Beobachtungen) dem Bedarfstypen zuordnen und miteinander vergleichen. Abbildung 31 stellt die Koeffizienten von Regression (1) einzeln für beide Subgruppen grafisch dar. Die Ergebnisse stehen mit der vorangegangenen Analyse im Einklang: Diejenigen, die das Leistungsprinzip strikt besser bewerten als die anderen Gerechtigkeitsprinzipien, bewerten Reformvorschläge mit niedrigeren Transferentzugsraten, Berücksichtigung von Kindern und höheren Schonvermögen weniger positiv als diejenigen, die das Bedarfsprinzip am höchsten bewerten. Gleichzeitig bewerten sie Reformvorschläge mit höheren Leistungskürzungen häufiger positiv.

Poolt man beide Gruppen und ergänzt Regression (1) für das gepoolte Sample um Interaktionsterme zwischen den einzelnen Ausprägungen jeder Dimension und einer binären Variable, die für Leistungstypen den Wert 1 annimmt, lassen sich Unterschiede in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten zwischen den beiden Gruppen und deren Signifikanz direkt untersuchen. Abbildung 32 stellt diese Unterschiede grafisch dar.

Abbildung 31 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Split Sample)

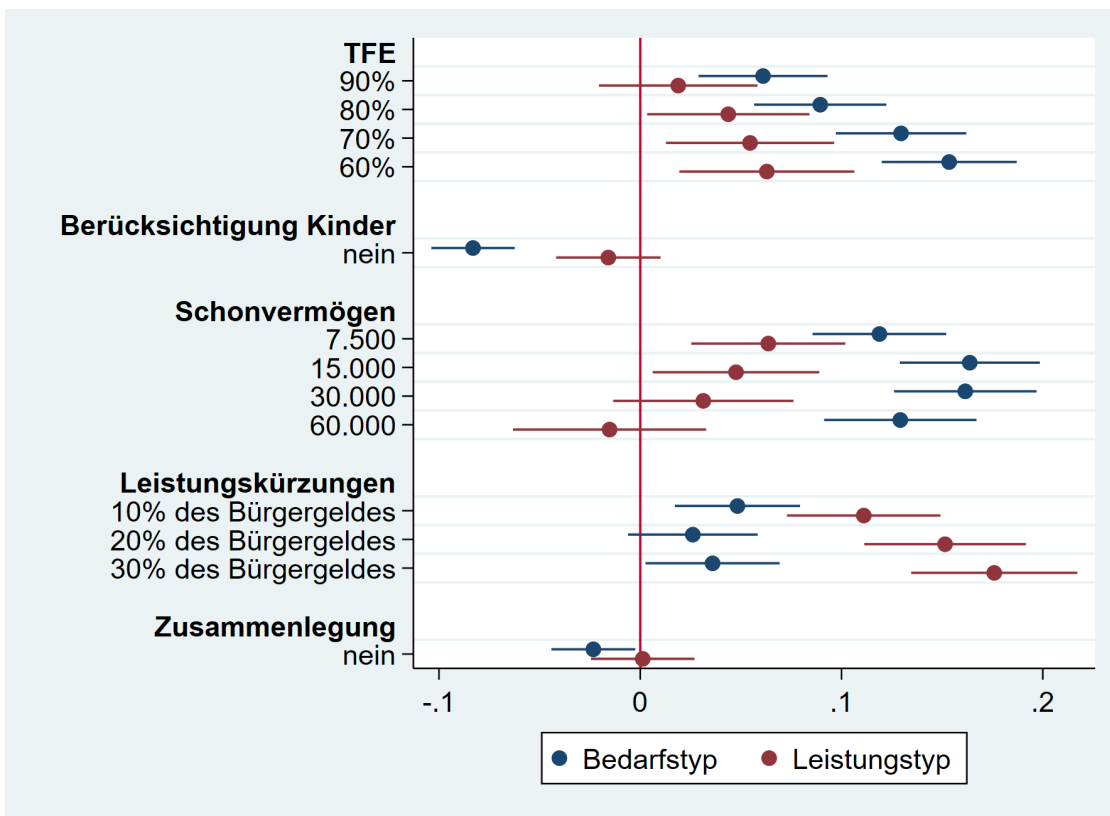
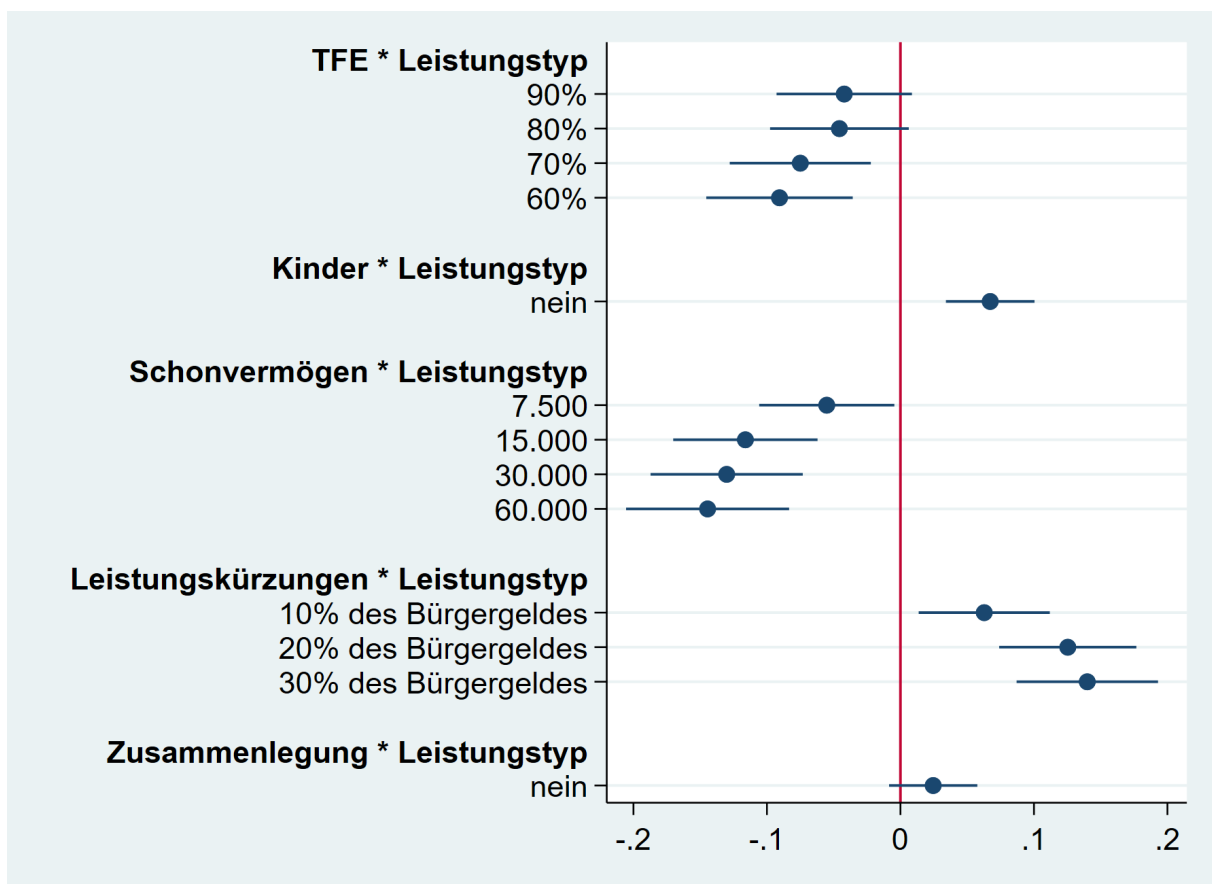


Abbildung 32 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Inputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Interaktionsregression)



Heterogenität nach Meinung zu Erfolgsdeterminanten

Die Teilnehmenden wurden außerdem gebeten, folgende Aussage auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) zu bewerten: „Der eigene Reichtum hängt in Deutschland stark vom Reichtum der Eltern und von glücklichen Zufällen und weniger vom persönlichen Arbeitseinsatz ab.“ Untersucht man analog zur vorangegangenen Analyse die Unterschiede in der Zustimmung zu den Reformdimensionen in Abhängigkeit der angegebenen Meinung zu dieser Aussage, so finden sich einzig in der Dimension der Leistungskürzungen signifikante Unterschiede. Befragte, die eher glauben, dass glückliche Zufälle zu Reichtum führen, bewerten Reformvorschläge mit höheren Leistungskürzungen seltener positiv als Befragte, die glauben, persönlicher Arbeitseinsatz sei verantwortlich für Erfolg. Signifikant sind dabei die Unterschiede für Leistungskürzungen von 20% und 30%, wobei sie für 30% am höchsten sind (ca. 12 Prozentpunkte zwischen denen, die vollends an Arbeitseinsatz als Erfolgsdeterminante glauben, und denen die vollends an Glück als Erfolgsdeterminante glauben).

Heterogenität nach Meinung zu staatlichen Eingriffen

Befragte sollten ebenfalls folgende Aussage auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) bewerten: „Der Staat sollte möglichst wenig in die Wirtschaft eingreifen.“ Geht man wie oben vor, so lassen sich also Unterschiede in Abhängigkeit der Meinung zu staatlichen Eingriffen untersuchen. Der einzige signifikante Unterschied, den man dabei findet, bezieht sich auf die Berücksichtigung von Kindern. Befragte, die eher gegen staatliche Eingriffe in die Wirtschaft sind, bewerten Reformvorschläge ohne Berücksichtigung von Kindern im Durchschnitt häufiger positiv als

Befragte, die sich für staatliche Eingriffe in die Wirtschaft aussprechen. Der Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen den beiden Extremen (-5 vs. +5 auf der Skala) beträgt dabei etwa 5,8 Prozentpunkte.

Heterogenität nach Einstellung zu Umverteilung

Befragte wurden zusätzlich gebeten, folgende Aussage auf einer Skala von -5 („stimme gar nicht zu“) bis +5 („stimme voll zu“) zu bewerten: „Es liegt in der Verantwortung der Regierung, die Einkommensunterschiede zwischen Personen mit hohem Einkommen und Personen mit niedrigem Einkommen zu reduzieren.“ Untersucht man davon ausgehend Unterschiede in Abhängigkeit der Umverteilungspräferenzen der Befragten, finden sich diese hauptsächlich in zwei Dimensionen: Leistungskürzungen und Zusammenlegung von Sozialleistungen. Befragte, die eher für Umverteilung sind, bewerten Reformvorschläge mit höheren Leistungskürzungen und ohne Zusammenlegung von Sozialleistungen seltener positiv als Befragte, die gegen Umverteilung sind.

Je höher dabei die Leistungskürzungen sind, desto größer ist der durchschnittliche marginale Unterschied. Dieser reicht von 1,3 Prozentpunkten (d.h. 13 Prozentpunkte zwischen den Extremen) für Leistungskürzungen von 10% des Bürgergeldes bis zu 1,7 Prozentpunkten (also 17 Prozentpunkten zwischen den Extremen) für Leistungskürzungen von 30% des Bürgergeldes.

Im Vergleich ist der Unterschied hinsichtlich der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformvorschläge ohne Zusammenlegung von Sozialleistungen eher klein. Der Unterschied zwischen denen, die komplett gegen Umverteilung sind (-5 auf der Skala), und denen, die komplett dafür sind (+5 auf der Skala), beträgt hier 5,8 Prozentpunkte.

8.2.4 Reformakzeptanz Outputversion: Heterogenität nach demographischen Merkmalen

Tabelle 25 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Geschlecht (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.00336 (0.0102)
fällt	-0.0547*** (0.0106)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0309*** (0.0102)
fällt	-0.0585*** (0.0103)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0412*** (0.00989)
fällt	0.0222** (0.0105)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0748*** (0.0103)
fällt	0.0575*** (0.0107)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.0511*** (0.0105)
fallen	0.00869 (0.0101)
Beschäftigung * männlich	
steigt	0.0357** (0.0146)
fällt	0.00856 (0.0151)
Partizipat on Frauen * männlich	
steigt	-0.00607 (0.0148)
fällt	0.0195 (0.0147)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * männlich	
steigt	0.00607 (0.0145)
fällt	-0.00844 (0.0148)

Armutsrisiko * männlich	
steigt	-0.0110 (0.0151)
fällt	-0.0211 (0.0151)
Kosten * männlich	
steigen	0.0140 (0.0148)
fallen	0.00889 (0.0147)
Konstante	0.535*** (0.00962)
Beobachtungen	27,710
davon männlich	
davon nicht männlich	
R-squared	0.304

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "männlich" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragten angegeben männlich zu sein), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 26 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Alter (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0279 (0.0215)
fällt	0.0190 (0.0226)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0173 (0.0221)
fällt	-0.0444** (0.0225)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.00668 (0.0220)
fällt	-0.00216 (0.0224)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0456** (0.0227)
fällt	0.0101 (0.0224)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.00962 (0.0223)
fallen	0.00721 (0.0219)
Beschäftigung * Alter	
steigt	0.00119** (0.000497)
fällt	-0.00168*** (0.000516)
Partizipat on Frauen * Alter	
steigt	0.00109** (0.000517)
fällt	-0.000106 (0.000511)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * Alter	
steigt	-0.000753 (0.000513)
fällt	0.000498 (0.000520)

Armutsrisiko * Alter

steigt	-0.000821 (0.000516)
fällt	0.000909* (0.000517)

Kosten * Alter

steigen	-0.000833 (0.000506)
fallen	0.000153 (0.000511)
Konstante	0.535*** (0.00961)
Beobachtungen	27,710
R-squared	0.305

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Alter" (Variable, die das Alter der Befragten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle 27 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Bildungsabschluss (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0223 (0.0276)
fällt	0.00591 (0.0285)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0160 (0.0260)
fällt	0.0188 (0.0278)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0187 (0.0263)
fällt	-0.00617 (0.0267)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0106 (0.0278)
fällt	0.0170 (0.0276)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	0.0397 (0.0272)
fallen	-0.0384 (0.0279)
Beschäftigung * Abschluss	
steigt	-0.000331 (0.00604)
fällt	-0.0130** (0.00625)
Partizipat on Frauen * Abschluss	
steigt	0.00991* (0.00578)
fällt	-0.0155*** (0.00602)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * Abschluss	
steigt	-0.00434 (0.00578)
fällt	0.00553 (0.00592)

Armutrisiko * Abschluss

steigt	-0.0158*** (0.00608)
fällt	0.00683 (0.00613)

Kosten * Abschluss

steigen	-0.0191*** (0.00594)
fallen	0.0117* (0.00611)
Konstante	0.535*** (0.00961)
Beobachtungen	27,710
R-squared	0.305

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Abschluss" (Variable, die die Werte 1 ("ohne Abschluss") bis 6 ("Abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium") annehmen kann und für den nächsthöheren Bildungsabschluss um den Wert 1 steigt), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 28 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Haushaltseinkommen in 100 EUR-Schritten (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.00985 (0.0146)
fällt	-0.0587*** (0.0156)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0375** (0.0149)
fällt	-0.0277* (0.0150)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0431*** (0.0145)
fällt	-0.00277 (0.0150)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0907*** (0.0159)
fällt	0.0674*** (0.0153)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.00575 (0.0152)
fallen	-0.00432 (0.0152)
Beschäftigung * HHeinkommen100	
steigt	0.000495 (0.000496)
fällt	0.000334 (0.000537)
Partizipat on Frauen * HHeinkommen100	
steigt	-0.000379 (0.000514)
fällt	-0.000836* (0.000502)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * HHeinkommen100	
steigt	9.49e-05 (0.000488)
fällt	0.000710 (0.000517)

Armutrisiko * HHeinkommen100

steigt	0.000315 (0.000550)
fällt	-0.000852 (0.000552)

Kosten * HHeinkommen100

steigen	-0.00153*** (0.000523)
fallen	0.000700 (0.000535) (0.00988)

Beobachtungen	26,320
R-squared	0.305

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "HHeinkommen100" (Variable, die das Haushaltseinkommen der Befragten in 100 EUR-Schritten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 29 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Heiratsstatus (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0212** (0.0106)
fällt	-0.0454*** (0.0108)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0446*** (0.0105)
fällt	-0.0520*** (0.0108)
Zahl Bürgergeld-Empfängende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0331*** (0.0105)
fällt	0.00990 (0.0105)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0955*** (0.0111)
fällt	0.0464*** (0.0112)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.0431*** (0.0112)
fallen	-0.000988 (0.0105)
Beschäftigung * verheiratet	
steigt	2.09e-05 (0.0148)
fällt	-0.0131 (0.0153)
Partizipat on Frauen * verheiratet	
steigt	-0.0293** (0.0149)
fällt	0.00575 (0.0148)
Zahl Bürgergeld-Empfängende * verheiratet	
steigt	-0.0106 (0.0146)
fällt	0.0165 (0.0149)

Armutsrisiko * verheiratet	
steigt	0.0272* (0.0152)
fällt	-0.00207 (0.0152)
Kosten * verheiratet	
steigen	-0.00550 (0.0150)
fallen	0.0284* (0.0149)
Konstante	0.538*** (0.00974)
Beobachtungen	27,220
davon verheiratet	
davon nicht verheiratet	
R-squared	0.304

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "verheiratet" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragten angegeben verheiratet zu sein), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle 30 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Anzahl der Kinder im HH (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0240*** (0.00801)
fällt	-0.0508*** (0.00817)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0269*** (0.00818)
fällt	-0.0568*** (0.00803)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0434*** (0.00789)
fällt	0.0184** (0.00807)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0864*** (0.00837)
fällt	0.0481*** (0.00826)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.0505*** (0.00838)
fallen	0.0101 (0.00830)
Beschäftigung * Anzahl Kinder im HH	
steigt	-0.00527 (0.00544)
fällt	0.000152 (0.00482)
Partizipat on Frauen * Anzahl Kinder im HH	
steigt	0.00152 (0.00555)
fällt	0.0146** (0.00584)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * Anzahl Kinder im HH	
steigt	0.00954* (0.00505)
fällt	-0.00166 (0.00539)

Armutrisiko * Anzahl Kinder im HH

steigt	0.0112*
	(0.00604)
fällt	-0.00151
	(0.00523)

Kosten * Anzahl Kinder im HH

steigen	0.0114*
	(0.00663)
fallen	0.00519
	(0.00676)
Konstante	0.535***
	(0.00961)
Beobachtungen	27,710
R-squared	0.304

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Anzahl Kinder im HH" (Variable, die die Anzahl der Kinder im Haushalt der jeweiligen Befragten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle 31 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Ost-/Westdeutschland (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0218*** (0.00806)
fällt	-0.0484*** (0.00835)
Partizipat on Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0252*** (0.00817)
fällt	-0.0497*** (0.00811)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0388*** (0.00795)
fällt	0.0172** (0.00809)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0777*** (0.00821)
fällt	0.0463*** (0.00834)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.0471*** (0.00815)
fallen	0.0124 (0.00816)
Beschäftigung * Osten	
steigt	-0.00493 (0.0194)
fällt	-0.0136 (0.0195)
Partizipat on Frauen * Osten	
steigt	0.0161 (0.0194)
fällt	0.00596 (0.0192)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * Osten	
steigt	0.00296 (0.0191)
fällt	0.00530 (0.0196)

Armutsrisiko * Osten

steigt	-0.0149 (0.0206)
fällt	0.00492 (0.0196)

Kosten * Osten

steigen	0.0168 (0.0194)
fallen	0.00394 (0.0189)
Konstante	0.535*** (0.00962)
Beobachtungen	27,710
davon im Osten	
davon im Westen	
R-squared	0.303

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Osten" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragtenangaben in Ostdeutschland (Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen oder Sachsen-Anhalt) zu leben), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabelle 32 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich Migrationshintergrund (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
Steigt	0.0202*** (0.00762)
Fällt	-0.0514*** (0.00784)
Partizipation Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
Steigt	0.0285*** (0.00774)
Fällt	-0.0501*** (0.00763)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
Steigt	-0.0392*** (0.00757)
Fällt	0.0193** (0.00768)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
Steigt	-0.0823*** (0.00791)
Fällt	0.0533*** (0.00786)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
Steigen	-0.0492*** (0.00774)
Fallen	0.0135* (0.00773)
Beschäftigung * Migrant	
Steigt	0.0148 (0.0276)
Fällt	0.0131 (0.0288)
Partizipation Frauen * Migrant	
Steigt	-0.00760 (0.0263)
Fällt	0.0171 (0.0283)
Zahl Bürgergeld-Empfangende * Migrant	
Steigt	0.0122 (0.0255)
Fällt	-0.0176 (0.0276)

Armutrisiko * Migrant

Steigt	0.0242 (0.0254)
Fällt	-0.0811*** (0.0282)

Kosten * Migrant

steigen	0.0615** (0.0258)
fallen	-0.00181 (0.0254)
Konstante	0.535*** (0.00963)
Beobachtungen	27,710
davon in DE geboren	
davon nicht in DE geboren	
R-squared	0.304

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "Migrant" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweiligen Befragten angaben, nicht in Deutschland geboren zu sein), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

8.2.5 Reformakzeptanz Outputversion: Weitere Heterogenitätsanalysen

Heterogenität nach politischer Orientierung

Wie bereits für die Inputvignetten lassen sich ebenso Unterschiede in Abhängigkeit der politischen Orientierung der Befragten hinsichtlich deren Zustimmung zu Reformen mit unterschiedlichen Outputs untersuchen. Die Ergebnisse sind in Tabelle 33 zusammengefasst. Unterschiede sind dabei in zwei der Dimensionen beobachtbar: der Partizipation von Frauen und der Armutrisikoquote. Befragte, die sich politisch weiter rechts einordnen, bewerten Reformen, die zu fallender Frauenpartizipation führen, häufiger positiv als politisch eher links orientierte Befragte. So sinkt für jede Stufe, die sich ein Befragter weiter rechts sieht, die Zustimmungswahrscheinlichkeit für solche Reformen um 1,4 Prozentpunkte. Demnach beträgt der Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen Befragten, die sich „sehr links“ (-5 auf der Skala) einordnen, und denen, die sich „sehr rechts“ (+5 auf der Skala) einordnen, im Durchschnitt etwa 14 Prozentpunkte.

Gleichzeitig bewerten Befragte, die sich politisch weiter rechts einordnen, Reformen mit steigender Armutrisikoquote häufiger positiv und Reformen mit fallender Armutrisikoquote seltener positiv als Befragte, die sich politisch weiter links einordnen. Der Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen sehr linken und sehr rechten Befragten beträgt etwa 13 Prozentpunkte mehr bei sehr rechten Befragten für Reformen mit steigender Armutrisikoquote und etwa 9 Prozentpunkte weniger für Reformen mit fallender Armutrisikoquote.

Tabelle 33 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Heterogenität bezüglich politischer Orientierung (Interaktionsregression)

VARIABLEN	(1) Zustimmung
Beschäftigung (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0522** (0.0232)
fällt	-0.0846*** (0.0236)
Partizipation Frauen (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	0.0482** (0.0231)
fällt	-0.135*** (0.0231)
Zahl Bürgergeld-Empfangende (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.0561** (0.0232)
fällt	-0.00384 (0.0225)
Armutrisiko (Referenzkategorie = konstant)	
steigt	-0.162*** (0.0237)
fällt	0.102*** (0.0236)
Kosten (Referenzkategorie = konstant)	
steigen	-0.0473** (0.0230)
fallen	-0.0258 (0.0235)
Beschäftigung * Politische Orientierung	
steigt	-0.00493 (0.00343)
fällt	0.00533 (0.00344)
Partizipation Frauen * Politische Orientierung	
steigt	-0.00326 (0.00337)
fällt	0.0136*** (0.00339)

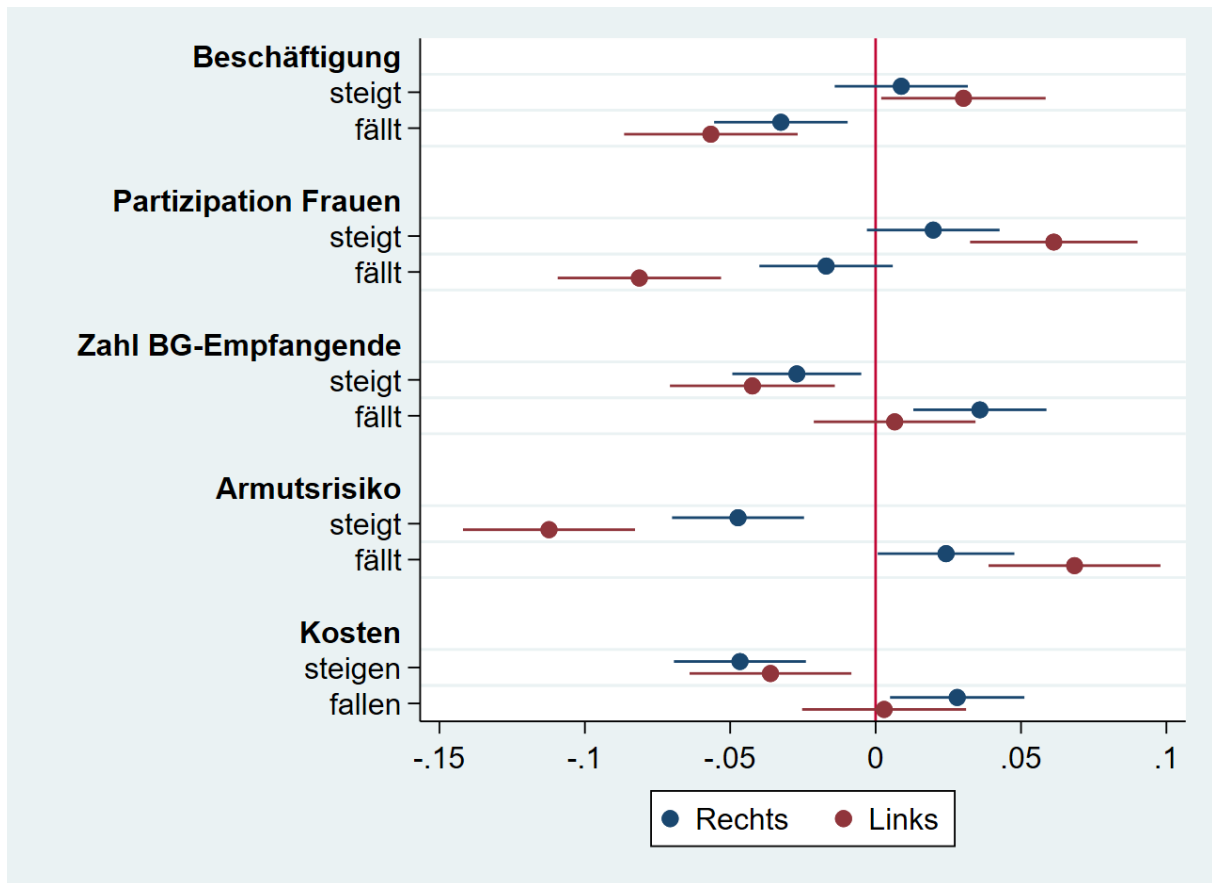
Zahl Bürgergeld-Empfangende * Politische Orient erung	
steigt	0.00292 (0.00341)
fällt	0.00342 (0.00333)
Armutrisiko * Politische Orient erung	
steigt	0.0128*** (0.00345)
fällt	-0.00882** (0.00346)
Kosten * Politische Orient erung	
steigen	0.000506 (0.00338)
fallen	0.00619* (0.00347)
Konstante	0.535*** (0.00961)
Beobachtungen	27,710
R-squared	0.306

OLS Regression der Variable "Zustimmung" (Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die jeweilige Vignette (strikt) positiv bewertet wurde) auf eine Dummy-Matrix, die alle Ausprägungen für jedes Attribut erfasst (wobei jeweils eine Referenzkategorie ausgelassen wird), und Interaktionsterme zwischen diesen Attributen und der Variable "politische Orientierung" (Variable, die die Werte 1 ("sehr links") bis 11 ("sehr rechts") annehmen kann und die angegebene politische Orientierung der jeweiligen Befragten festhält), Standardfehler in Klammern nach Befragten geclustert, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Wie schon in Abschnitt 8.2.3 soll auch hier untersucht werden, ob die jeweiligen Unterschiede nach politischer Orientierung auch zu unterschiedlichen Präferenzrelationen der politischen Gruppen bezüglich der einzelnen Ausprägungen beider Dimensionen führen. Wieder kann Regression (1) für zwei Subgruppen durchgeführt werden, für die politisch linksstehenden Befragten (Angabe < 0 auf der Skala) und die politisch rechtsstehenden Befragten (Angabe > 0 auf der Skala). Hier umschließt die Gruppe der rechten Befragten 1.090 Personen, d.h. 10.900 Beobachtungen (10 Vignetten pro Person), und die Gruppe der linken Befragten 764 Personen, d.h. 7.640 Beobachtungen. Abbildung 33 stellt die Koeffizienten der jeweiligen Regression grafisch dar.

Zu sehen ist, dass trotz Unterschieden in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten bezüglich Reformen, die zu fallender Partizipation von Frauen und Änderungen in der Armutsrisikoquote führen, das Muster dennoch für beide Subgruppen gleich bleibt. Im Vergleich zu gleichbleibender Partizipation von Frauen bewerten beide Gruppen Reformen seltener positiv, die zu fallender Partizipation von Frauen führen. Für die politisch rechte Gruppe ist die Bevorzugung allerdings nicht signifikant. Auch bei der Armutsrisikoquote bleibt es trotz der Unterschiede so, dass beide Gruppen im Durchschnitt Reformen mit steigender Armutsrisikoquote seltener positiv und Reformen mit fallender Armutsrisikoquote häufiger positiv bewerten als Reformen mit gleichbleibender Armutsrisikoquote. Der Unterschied bei der Zustimmung für die verschiedenen Transferentzugsraten und Schonvermögen liegt also hauptsächlich darin, dass linkere Befragte stärkere Präferenzen für die Partizipation von Frauen und Änderungen der Armutsrisikoquote zeigen.

Abbildung 33 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Vergleich der Koeffizienten nach politischer Orientierung (Split Sample)



Heterogenität nach Zustimmung zu Gerechtigkeitsprinzipien

Analog zu der Vorgehensweise bei den Inputvignetten in Abschnitt 8.2.3 lassen sich Unterschiede in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für verschiedene Outputvignetten in Abhängigkeit der Zustimmung der Befragten zu den vier Gerechtigkeitsprinzipien prüfen.

Gleichheitsprinzip

Bei der Zustimmung zum Gleichheitsprinzip finden sich allen voran Unterschiede in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen, die zu einer fallenden Zahl der Bürgergeld-Empfangenden oder einer Änderung der Kosten führen. Befragte, die dem Gleichheitsprinzip zustimmen, bewerten Reformen, die zu einer fallenden Zahl der Bürgergeld-Empfangenden führen, im Durchschnitt seltener positiv als Befragte, die dem Gleichheitsprinzip weniger zustimmen. Das nächsthöhere Zustimmungsniveau zum Gleichheitsprinzip senkt dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit für solche Reformen um 0,5 Prozentpunkte. Damit beträgt der durchschnittliche Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen Befragten, die dem Gleichheitsprinzip gar nicht zustimmen (-5 auf der Skala), und denjenigen, die dem voll zustimmen (+5 auf der Skala), etwa 5 Prozentpunkte.

Die Zustimmung geht auch bei den Kosten auseinander. Befragte, die dem Gleichheitsprinzip zustimmen, bewerten Reformen, die zu fallenden Kosten führen, im Durchschnitt seltener positiv und Reformen, die zu steigenden Kosten führen, im Durchschnitt häufiger positiv als Befragte, die dem Gleichheitsprinzip weniger zustimmen. Für fallende Kosten ist die

Zustimmungswahrscheinlichkeit bei Befragten, die dem Gleichheitsprinzip voll zustimmen, dabei im Durchschnitt etwa 13 Prozentpunkte geringer als bei Befragten, die dem Gleichheitsprinzip gar nicht zustimmen. Für steigende Kosten ist sie etwa 7,5 Prozentpunkte höher.

Leistungsprinzip

Weniger signifikante Unterschiede lassen sich hingegen nach der Zustimmung zum Leistungsprinzip finden. Befragte, die dem Leistungsprinzip zustimmen bewerten einzig Reformen, die zu fallenden Kosten führen, signifikant häufiger positiv als Befragte, die dem weniger zustimmen. Das nächsthöhere Zustimmungsniveau zum Leistungsprinzip erhöht dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit für solche Reformen im Durchschnitt um 0,73 Prozentpunkte. Damit beträgt der durchschnittliche Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen Befragten, die dem Leistungsprinzip voll zustimmen, und denjenigen, die dem gar nicht zustimmen, etwa 7,3 Prozentpunkte.

Anrechtsprinzip

Mehr signifikante Unterschiede lassen sich dann wieder nach der Zustimmung zum Anrechtsprinzip finden. Diese sind in den Dimensionen Partizipation von Frauen, Armutsrisikoquote und Kosten festzustellen. Befragte, die dem Anrechtsprinzip zustimmen bewerten Reformvorschläge mit fallender Partizipation von Frauen, steigender Armutsrisikoquote oder steigenden Kosten häufiger positiv und Reformvorschläge mit fallender Armutsrisikoquote seltener positiv als Befragte, die dem Anrechtsprinzip weniger zustimmen. Das nächsthöhere Zustimmungsniveau zum Anrechtsprinzip erhöht dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen mit fallender Partizipation von Frauen im Durchschnitt um 0,76 Prozentpunkte, für Reformen mit steigendem Armutsrisiko um 1,2 Prozentpunkte und für Reformen mit steigenden Kosten um 0,49 Prozentpunkte. Gleichzeitig sinkt dabei die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen, die zu einer fallenden Armutsrisikoquote führen, um 0,92 Prozentpunkte. Besonders auffällig sind also die Unterschiede in der Zustimmung zu Reformen, die die Armutsrisikoquote verändern. Für Reformen mit fallender Armutsrisikoquote ist die Zustimmungswahrscheinlichkeit bei Befragten, die dem Anrechtsprinzip voll zustimmen, dabei im Durchschnitt etwa 9 Prozentpunkte geringer als bei Befragten, die dem Gleichheitsprinzip gar nicht zustimmen. Für Reformen mit steigendem Armutsrisiko ist sie etwa 12 Prozentpunkte höher.

Bedarfsprinzip

Nach der Zustimmung zum Bedarfsprinzip finden sich Unterschiede in zwei der Dimensionen: Armutsrisiko und Kosten. Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen bewerten Reformen, die zu steigendem Armutsrisiko führen, im Durchschnitt seltener positiv und Reformen, die zu fallendem Armutsrisiko führen, häufiger positiv als Befragte, die dem Bedarfsprinzip weniger zustimmen. Für Reformen, die zu fallendem Armutsrisiko führen, ist die Zustimmungswahrscheinlichkeit bei Befragten, die dem Bedarfsprinzip voll zustimmen, dabei im Durchschnitt 13,5 Prozentpunkte höher als bei Befragten, die dem Bedarfsprinzip gar nicht zustimmen. Für Reformen, die zu steigendem Armutsrisiko führen, ist sie etwa 8,6 Prozentpunkte geringer.

Gleichzeitig bewerten Befragte, die dem Bedarfsprinzip zustimmen, Reformen, die zu fallenden Kosten führen, im Durchschnitt seltener positiv als Befragte, die dem Bedarfsprinzip weniger zustimmen. Der marginale Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit für solche Reformen beträgt dabei -1,3 Prozentpunkte. Demnach beträgt der Unterschied zwischen den beiden Extrempunkten der Skala etwa 13 Prozentpunkte.

Leistungsprinzip vs. Bedarfsprinzip

Analog zu Abschnitt 8.2.3 ist auch hier die Kategorisierung der Befragten in verschiedene Gerechtigkeitstypen und ein direkter Vergleich dieser Gruppen interessant. Bei der Kategorisierung ergibt sich jedoch erneut das Problem großer Überschneidungen, wenn man nach Zustimmung (Angabe > 0 auf der Skala) zuordnet. So gehörten 2.361 der Befragten zum Bedarfstypen, 1.974 zum Leistungstypen und 1.727 zu beidem. Auch hier soll demnach analog zu Abschnitt 8.2.3 die alternative Einteilung auf Basis strikter Bevorzugung eines Prinzips erfolgen, um Überschneidungen auszuschließen. Angewendet auf das Leistungs- und Bedarfsprinzip lassen sich diesem Ansatz nach 599 Befragte (d.h. 5.990 Beobachtungen) dem Leistungstypen und 940 Befragte (d.h. 9.400 Beobachtungen) dem Bedarfstypen zuordnen. Beim Gleichheits- bzw. Anrechtsprinzip sind es lediglich 163 bzw. 97 Befragte. Um die beiden größten gegensätzlichen Gerechtigkeitsgruppen zu vergleichen, die der Bedarfstypen und die der Leistungstypen, kann man erneut Regression (1) für beide Gruppen durchführen.

Abbildung 34 stellt die Koeffizienten dieser Regressionen grafisch dar. Dabei fällt auf, dass im Vergleich zu den Inputreformvorschlägen weniger Unterschiede zwischen dem Bedarfstyp und dem Leistungstyp zu erkennen sind. Einzig der Unterschied bezüglich Reformen mit fallendem Armutsrisikoquote sticht eindeutig hervor. Befragte des Bedarfstypen bewerten solche Reformen deutlich häufiger positiv als Reformen mit gleichbleibendem Armutsrisiko. Bei Befragten des Leistungstypen ist dieser Unterschied nicht signifikant verschieden von null.

Poolt man analog zu Abschnitt 8.2.3 beide Gruppen und ergänzt man Regression (1) für das gepoolte Sample um Interaktionsterme zwischen den einzelnen Ausprägungen jeder Dimension und einer binären Variable, die für Leistungstypen den Wert 1 annimmt, lassen sich weitere signifikante Unterschiede in den Zustimmungswahrscheinlichkeiten zwischen den zwei Gerechtigkeitstypen feststellen. Abbildung 35 stellt diese Unterschiede grafisch dar. Die Zustimmungswahrscheinlichkeit für Reformen mit fallender Armutsrisikoquote ist bei Befragten des Bedarfstypen signifikant um 7,2 Prozentpunkte höher. Ebenfalls signifikant sind die Unterschiede hinsichtlich Reformen, die zu steigender Beschäftigung und fallenden Kosten führen. Befragte des Leistungstypen bewerten Reformen mit steigender Beschäftigung um 4,6 Prozentpunkte seltener positiv als Befragte des Bedarfstypen. Gleichzeitig bewerten Leistungstypen Reformen mit fallenden Kosten um 4,2 Prozentpunkte häufiger positiv als Bedarfstypen.

Abbildung 34 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Split Sample)

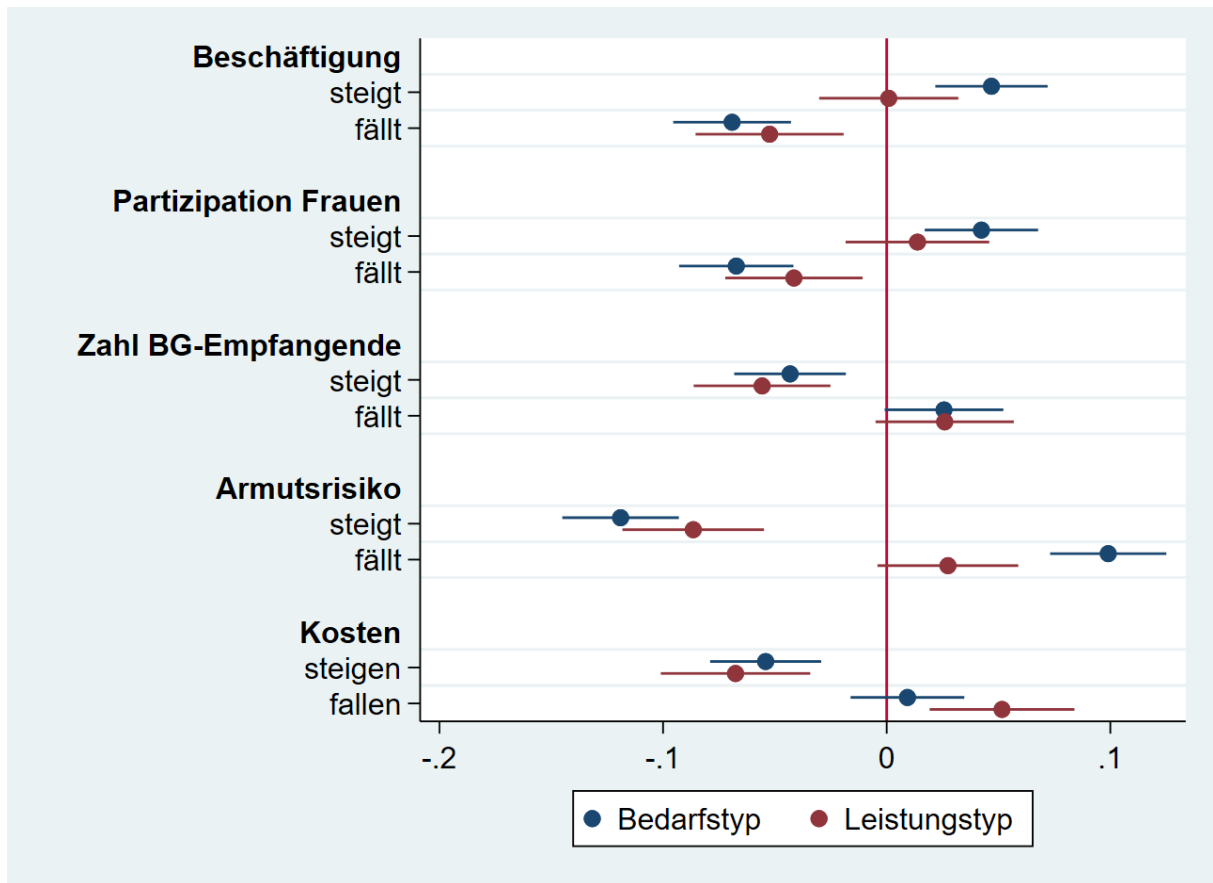
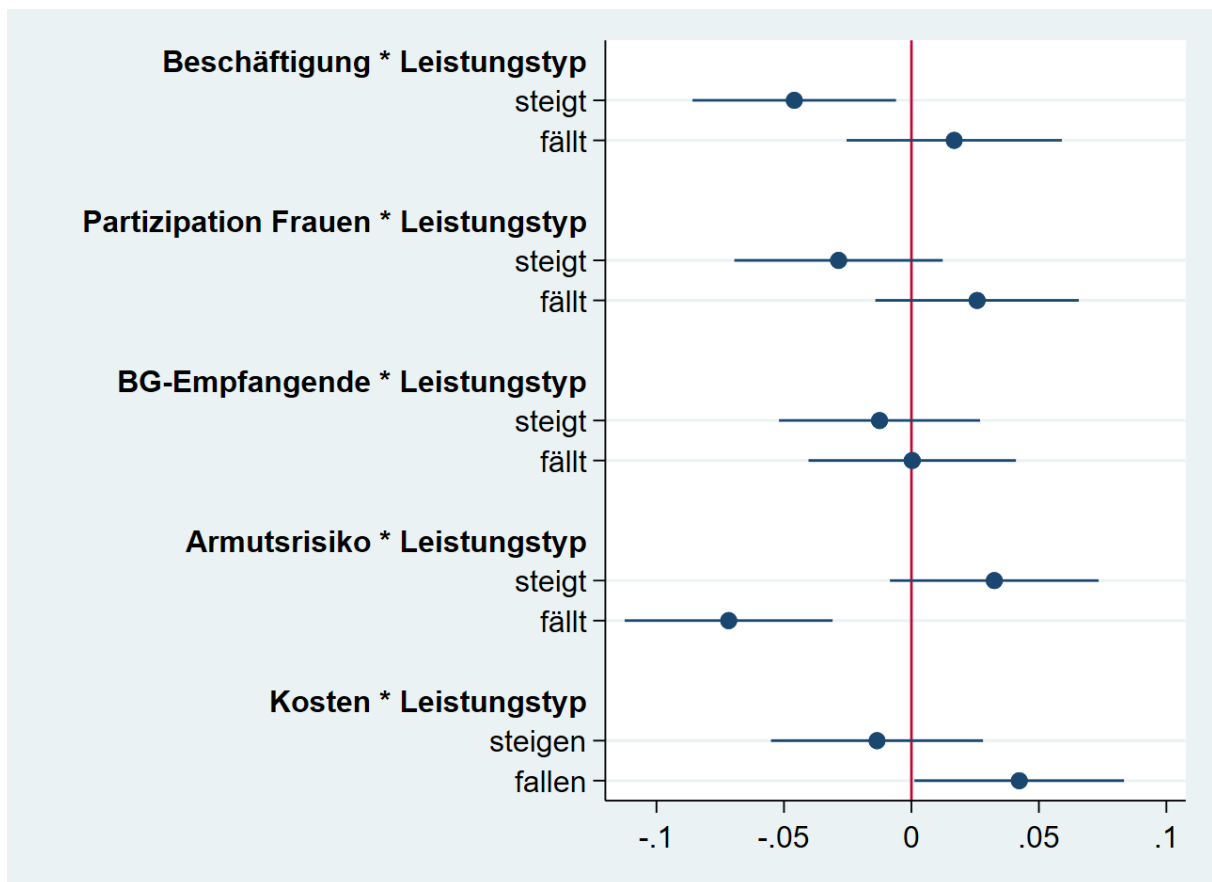


Abbildung 35 Bedeutung der Attributsausprägungen für die Reformakzeptanz (Outputversion), Vergleich der Koeffizienten für "Bedarfstyp" und "Leistungstyp" (Interaktionsregression)



Heterogenität nach Meinung zu Erfolgsdeterminanten

Die gleiche Frage wie in Abschnitt 8.2.3 kann nun genutzt werden um zu untersuchen, ob Befragte, die glauben, Arbeitseinsatz sei verantwortlich für Erfolg, sich in ihrer Zustimmung für die einzelnen Reformergebnisse von denen unterscheiden, die glauben, Erfolg basiere eher auf glücklichen Zufällen. Hierbei finden sich in der Outputvariante unseres Vignettenexperimentes keine signifikanten Unterschiede.

Heterogenität nach Meinung zu staatlichen Eingriffen

Analog zu Abschnitt 8.2.3 lassen sich Unterschiede in der Zustimmung für die einzelnen Reformergebnisse in Abhängigkeit der Meinung zu staatlichem Eingriff untersuchen. Dabei zeigen sich Unterschiede in drei der Dimensionen. Befragte, die eher gegen staatlichen Eingriff in die Wirtschaft sind, bewerten Reformen, die zu fallender Partizipation von Frauen oder fallenden Kosten führen, im Durchschnitt häufiger positiv als Befragte, die für staatlichen Eingriff in die Wirtschaft sind. Der Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen den beiden Extremen (-5 vs. +5 auf der Skala) beträgt dabei etwa 6,2 Prozentpunkte für Reformen mit fallender Partizipation von Frauen und 7,5 Prozentpunkte für Reformen, die zu fallenden Kosten führen.

Gleichzeitig bewerten Befragte, die eher gegen staatlichen Eingriff in die Wirtschaft sind, Reformen seltener positiv, die zu fallendem Armutsrisiko führen. Der entsprechende Unterschied in der

Zustimmungswahrscheinlichkeit für solche Reformen zwischen den beiden Extremen beträgt dabei 7,6 Prozentpunkte.

Heterogenität nach Einstellung zu Umverteilung

Untersucht man wie oben die Unterschiede in Abhängigkeit der Umverteilungspräferenzen der Befragten, finden sich diese in zwei der Dimensionen. Befragte, die eher für Umverteilung sind, bewerten Reformvorschläge mit fallendem Armutsrisiko häufiger positiv und Reformen mit fallenden Kosten seltener positiv als Befragte, die gegen Umverteilung sind. Hinsichtlich Reformen, die zu fallendem Armutsrisiko führen, beträgt der Unterschied in der Zustimmungswahrscheinlichkeit zwischen den beiden Extremen 7,6 Prozentpunkte. Gleichzeitig bewerten Befragte, die komplett für Umverteilung sind, Reformen mit fallenden Kosten um 6,3 Prozentpunkte seltener positiv als Befragte, die komplett gegen Umverteilung sind.

8.3 Anhang C: Kapitel 6: Ergänzende Tabellen und Abbildungen zum Reformvorschlag

8.3.1 Zentrale Simulationsergebnisse für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten

Tabelle 34 Arbeitsangebotswirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Personen je Kategorie der Arbeitsstunden pro Woche im Status quo und Vollzeitäquivalente in 1.000

Variante	Arbeitsstunden pro Woche						VZÄ
	0	10	20	30	40	50+	
a	-40,7	-8,8	7,6	28,2	46,1	-32,5	24,9
b	-99,5	18,3	34,2	54,0	61,9	-68,8	31,4
c	-200,9	65,8	74,0	97,5	83,6	-120,0	48,4
e	-44,5	-3,8	8,3	28,2	46,9	-35,1	23,7
f	-23,6	-1,8	7,2	16,3	26,3	-24,3	9,0
g	-11,0	-0,4	3,4	8,7	11,1	-11,9	3,3
h	-55,3	-4,2	4,8	26,3	61,5	-33,1	36,8
i	-59,6	-4,5	-0,4	24,0	71,7	-31,2	45,2
j	29,5	-68,0	-59,3	-6,2	82,4	21,7	58,1
k	-50,4	-36,7	-15,8	29,0	97,4	-23,4	68,2
l	-78,4	-24,6	-4,4	41,4	103,8	-37,9	73,6
m	-111,2	-11,9	6,4	53,2	116,6	-53,0	83,5
n	-75,1	-6,8	9,8	40,1	78,7	-46,6	48,2
o	-87,9	-8,1	0,5	39,1	96,8	-40,4	68,5
p	-123,1	-11,6	-0,2	47,4	138,5	-50,9	100,1
q	-155,4	1,8	20,5	70,2	136,4	-73,5	98,7
r	-14,5	-31,0	-21,7	13,7	66,6	-13,0	39,7
s	-183,3	-26,5	6,0	72,1	198,2	-66,6	156,1
t	-119,1	-17,5	-0,5	47,6	137,5	-48,0	101,5

Erläuterung: Veränderungen im Vergleich zum Status quo.

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Tabelle 35 Fiskalische Effekte der wesentlichen bewerteten Reformvarianten, Veränderungen gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro pro Jahr

Variante	Ohne Verhaltensanpassung	Mit Verhaltensanpassung
a	-0,77	-0,78
b	-1,98	-2,72
c	-4,08	-6,75
e	-0,91	-0,97
f	-0,61	-0,70
g	-0,33	-0,37
h	-1,08	-1,03
i	-1,17	-1,11
j	0,91	2,42
k	-0,51	0,18
l	-1,04	-0,72
m	-1,64	-1,59
n	-1,26	-1,23
o	-1,44	-1,37
p	-1,74	-1,65
q	-2,41	-2,97
r	-0,04	0,71
s	-2,23	-2,35
t	-1,59	-1,43

Erläuterung: Veränderungen im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine fiskalische Entlastung, negative Werte eine fiskalische Belastung.

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Tabelle 36 Veränderung der Zahl der Haushalte mit Transferbezug für die wesentlichen bewerteten Reformvarianten, in 1.000

Variante	Anzahl Haushalte
a	272
b	539
c	1.001
e	285
f	167
g	80
h	432
i	518
j	109
k	449
l	575
m	716
n	480
o	670
p	850
q	924
r	201
s	1.168
t	833

Erläuterung: Veränderungen im Vergleich zum Status quo. Gezählt werden Haushalte auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften. Veränderung nach Berücksichtigung von Anpassungen des Arbeitsangebots sowie der Raten der Inanspruchnahme. Transferbezug umfasst den Bezug von Bürgergeld (SGB II und XII), Wohngeld oder Kinderzusatzbetrag.

Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

Tabelle 37 Wirkungen der wesentlichen bewerteten Reformvarianten auf Armuts- und Ungleichheitsmaße

Variante	Verhaltensanpassung					
	Ohne			Mit		
	Gini	ARS	ARQ	Gini	ARS	ARQ
a	-0,03	0,96	-0,14	-0,08	-1,35	-0,38
b	-0,09	1,09	-0,38	-0,16	-1,67	-0,67
c	-0,18	1,82	-0,66	-0,34	-1,28	-1,30
e	-0,04	0,96	-0,14	-0,09	-1,35	-0,39
f	-0,03	0,61	-0,12	-0,05	-0,79	-0,22
g	-0,01	0,39	-0,04	-0,03	-0,32	-0,13
h	-0,05	0,96	-0,14	-0,12	-0,35	-0,37
i	-0,05	0,96	-0,15	-0,14	-0,64	-0,40
j	0,04	0,55	0,18	-0,02	-0,11	0,13
k	-0,02	0,96	-0,02	-0,11	-0,34	-0,28
l	-0,05	0,96	-0,13	-0,15	-0,46	-0,46
m	-0,07	1,15	-0,22	-0,19	-0,30	-0,61
n	-0,06	1,07	-0,16	-0,13	-0,98	-0,48
o	-0,07	1,08	-0,19	-0,18	0,48	-0,50
p	-0,08	1,17	-0,24	-0,22	1,12	-0,61
q	-0,11	1,22	-0,38	-0,26	0,88	-0,84
r	-0,00	0,82	0,04	-0,05	-0,52	-0,12
s	-0,10	1,38	-0,34	-0,30	1,29	-0,96
t	-0,07	1,17	-0,21	-0,21	1,12	-0,60

Erläuterung: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Armuts- und Ungleichheitsmaße im Vergleich zum Status quo aus. Die Veränderung des Gini-Koeffizient wird im Absolutwert, die der Armutsrisikoschwelle in Euro pro Monat und die der Armutsrisikoquote (ARQ) in Prozentpunkten gemessen.

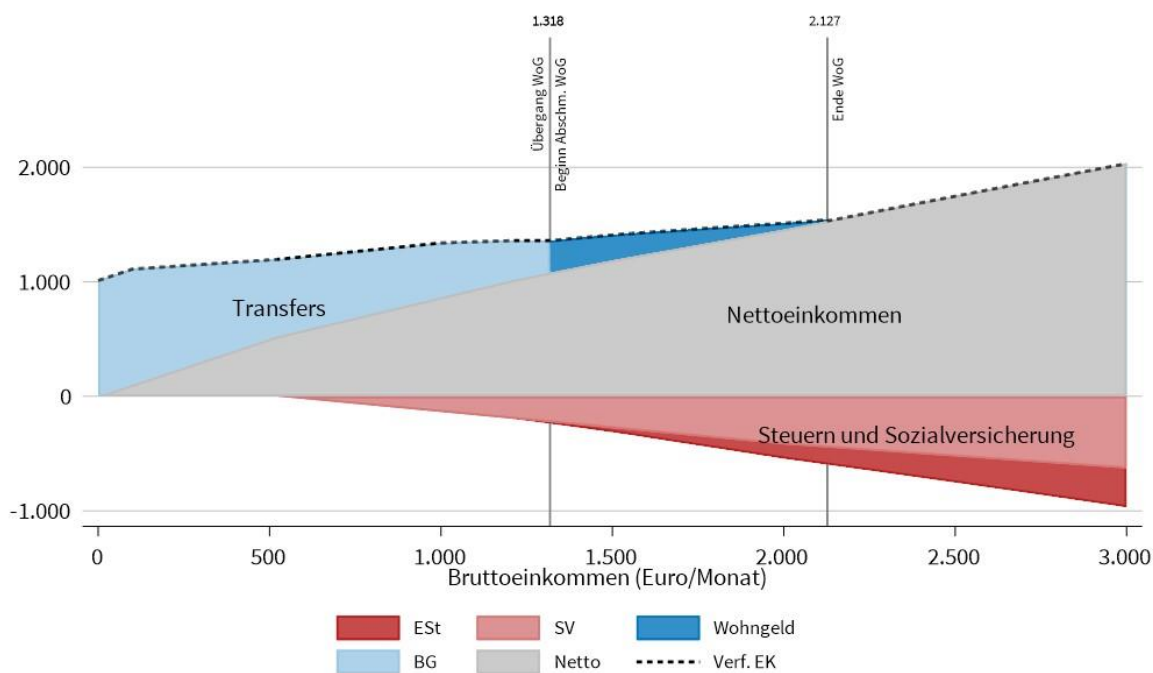
Quelle: Eigene Darstellung von Simulationsergebnissen des ifo-MSM.

8.3.2 Grafiken und Tabellen zu Budgetverläufen

8.3.2.1 Single-Haushalt

8.3.2.1.1 Status quo

Abbildung 36 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

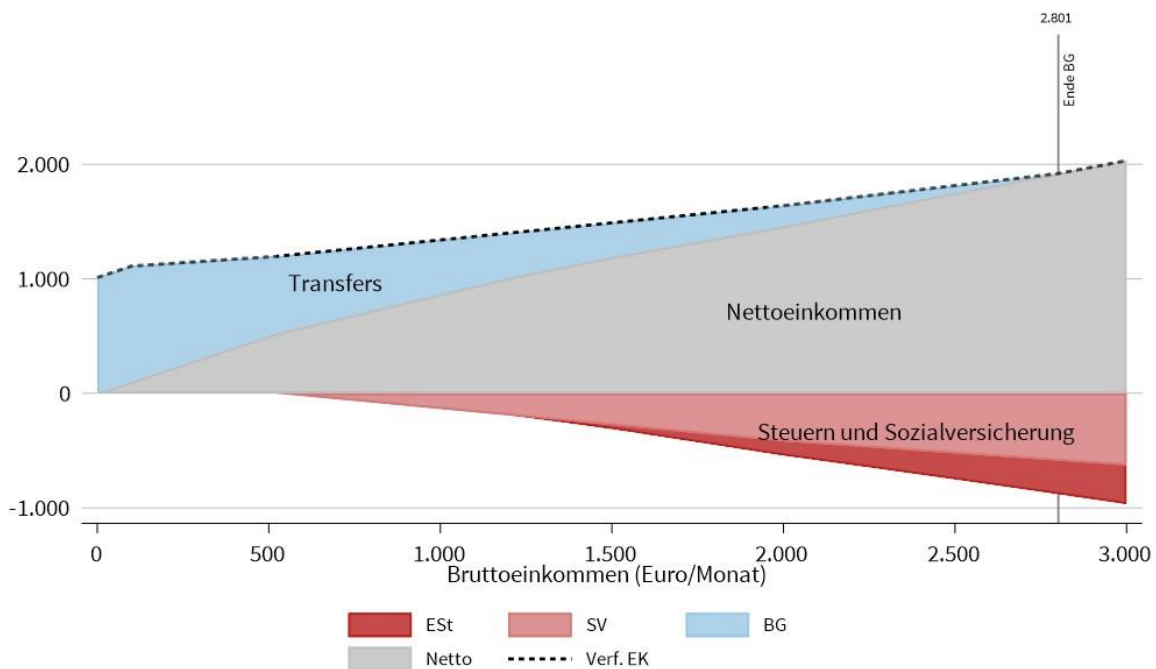
Tabelle 38 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Single-Haushalt

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	34	123	227	338	582	858	1.580
- Soli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
- SV (AN)	0	0	136	278	420	525	630	840	1.049	1.261
= Netto	0	520	864	1.188	1.457	1.748	2.032	2.578	3.094	4.145
+ Wohngeld	0	0	0	222	55	0	0	0	0	0
+ BG inkl. KdU	1.012	676	476	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	1.012	1.196	1.340	1.410	1.512	1.748	2.032	2.578	3.094	4.145

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Single-Haushalt. *Quelle:* ifo-MSM.

8.3.2.1.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 37 EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

Tabelle 39 EK-Komponenten – Ex5 p – Single-Haushalt

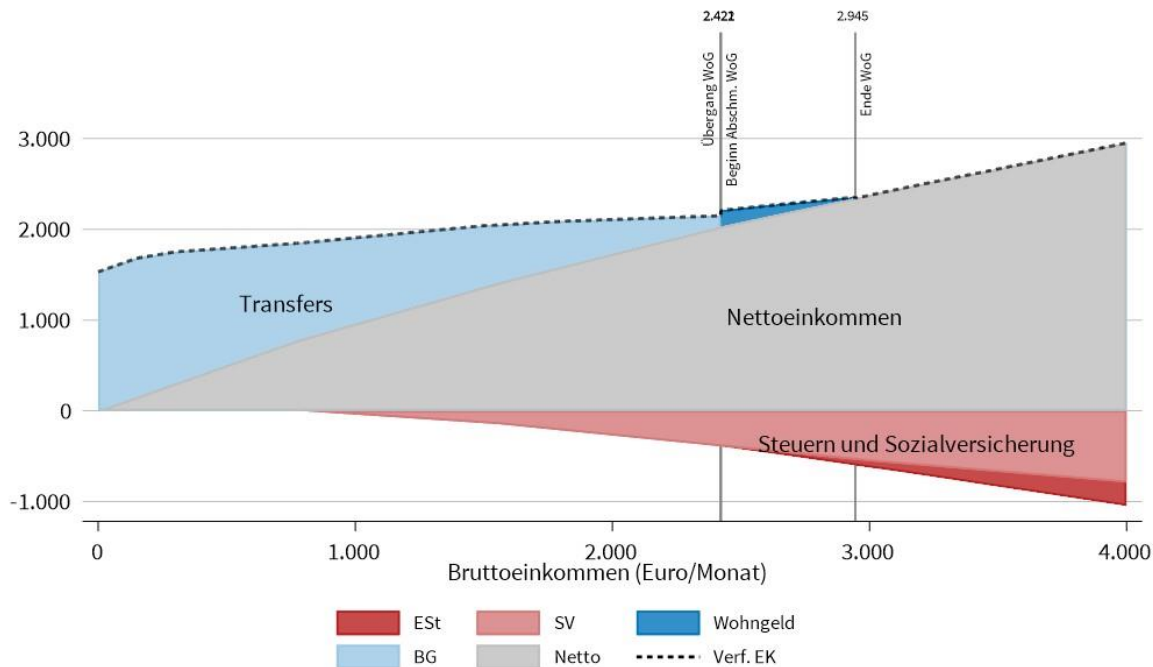
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	34	123	227	338	582	858	1.580
- Soli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
- SV (AN)	0	0	136	278	420	525	630	840	1.049	1.261
= Netto	0	520	864	1.188	1.457	1.748	2.032	2.578	3.094	4.145
+ BG inkl. KdU	1.012	676	476	302	183	67	0	0	0	0
= verf. EK	1.012	1.196	1.340	1.490	1.640	1.815	2.032	2.578	3.094	4.145

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Singlehaushalt. *Quelle:* ifo-MSM.

8.3.2.2 Ehepaar ohne Kinder

8.3.2.2.1 Status quo

Abbildung 38 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

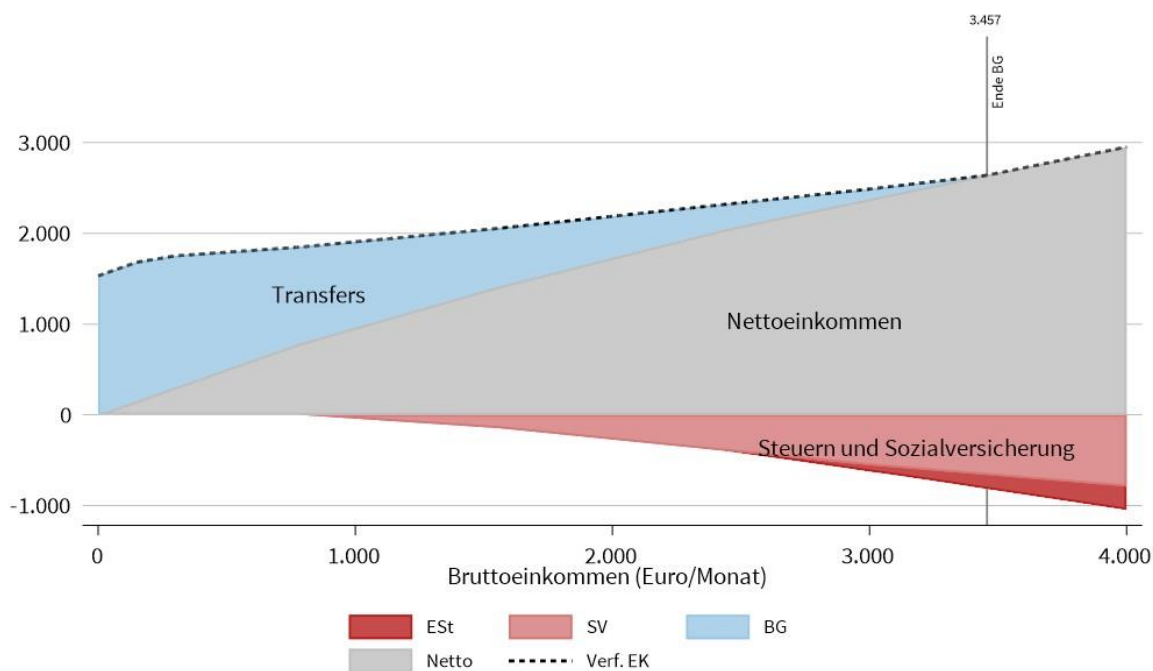
Tabelle 40 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	0	8	68	257	459	913
- SV (AN)	0	0	42	136	272	414	556	791	1.025	1.470
= Netto	0	520	958	1.364	1.728	2.078	2.376	2.952	3.516	4.617
+ Wohngeld	0	0	0	0	0	154	0	0	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	948	676	380	0	0	0	0	0
= verf. EK	1.532	1.796	1.907	2.040	2.108	2.231	2.376	2.952	3.516	4.617

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM

8.3.2.2.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 39 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. Quelle: ifo-MSM.

Tabelle 41 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33

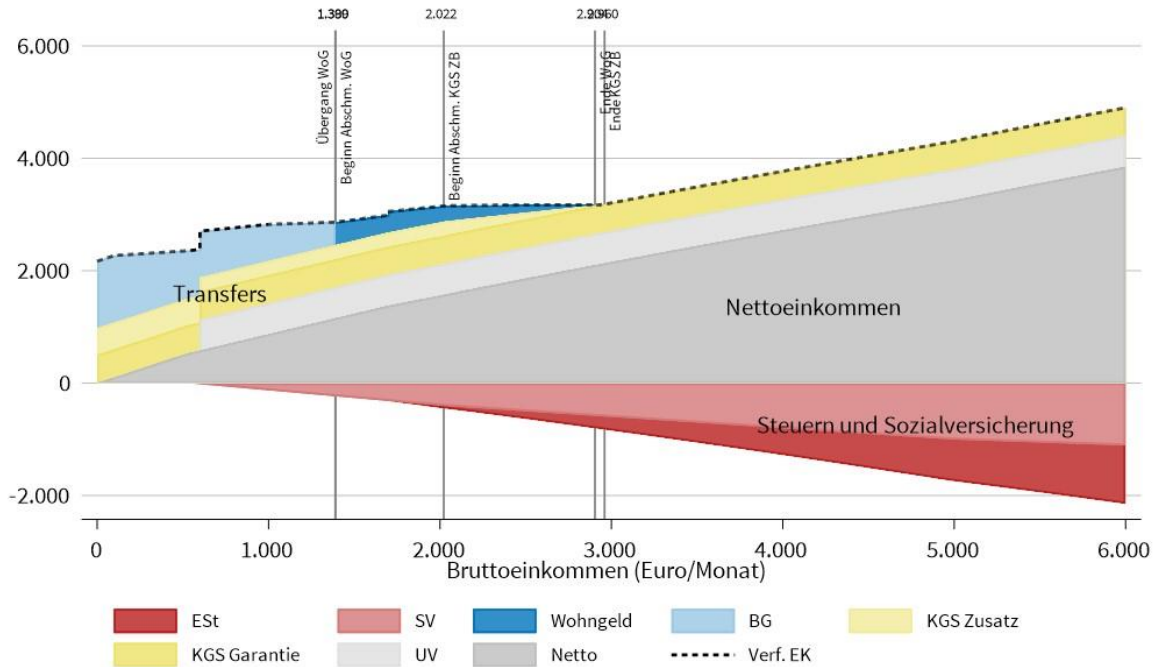
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	0	8	68	257	459	913
- SV (AN)	0	0	42	136	272	414	556	791	1.025	1.470
= Netto	0	520	958	1.364	1.728	2.078	2.376	2.952	3.516	4.617
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	948	676	460	260	112	0	0	0
= verf. EK	1.532	1.796	1.907	2.040	2.188	2.338	2.488	2.952	3.516	4.617

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar ohne Kinder, EK 67/33. Quelle: ifo-MSM.

8.3.2.3 Alleinerziehend, zwei Kinder

8.3.2.3.1 Status quo

Abbildung 40 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

Tabelle 42 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Alleinerziehend, zwei Kinder

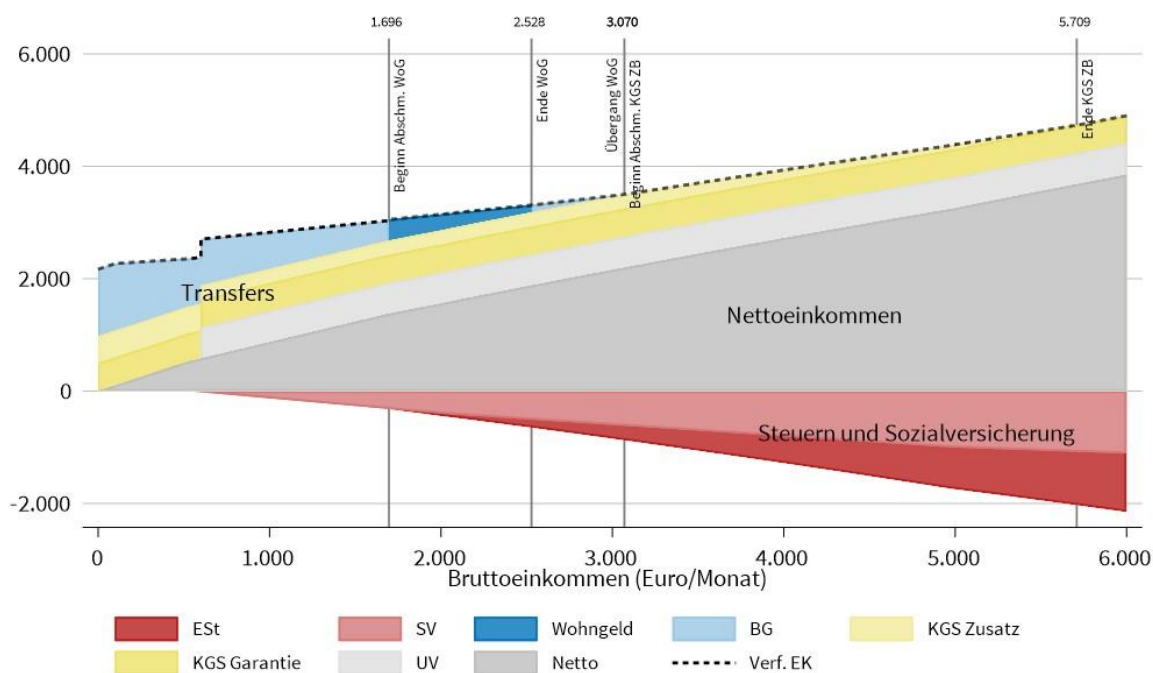
Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	40	135	241	475	740	1.376
- SV (AN)	0	0	131	267	403	504	605	806	1.006	1.218
= Netto	0	520	869	1.233	1.557	1.861	2.155	2.719	3.254	4.406
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	253	253	253	122	0	0	0	0
+ Wohngeld	0	0	0	372	286	136	0	0	0	0
+ Unterhaltsvors.	0	0	550	550	550	550	550	550	550	550
+ BG inkl. KdU	1.193	857	651	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.169	2.353	2.823	2.907	3.145	3.169	3.205	3.769	4.304	5.456

+ KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Alleinerziehend, zwei Kinder. *Quelle:* ifo-MSM.

8.3.2.3.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 41 EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

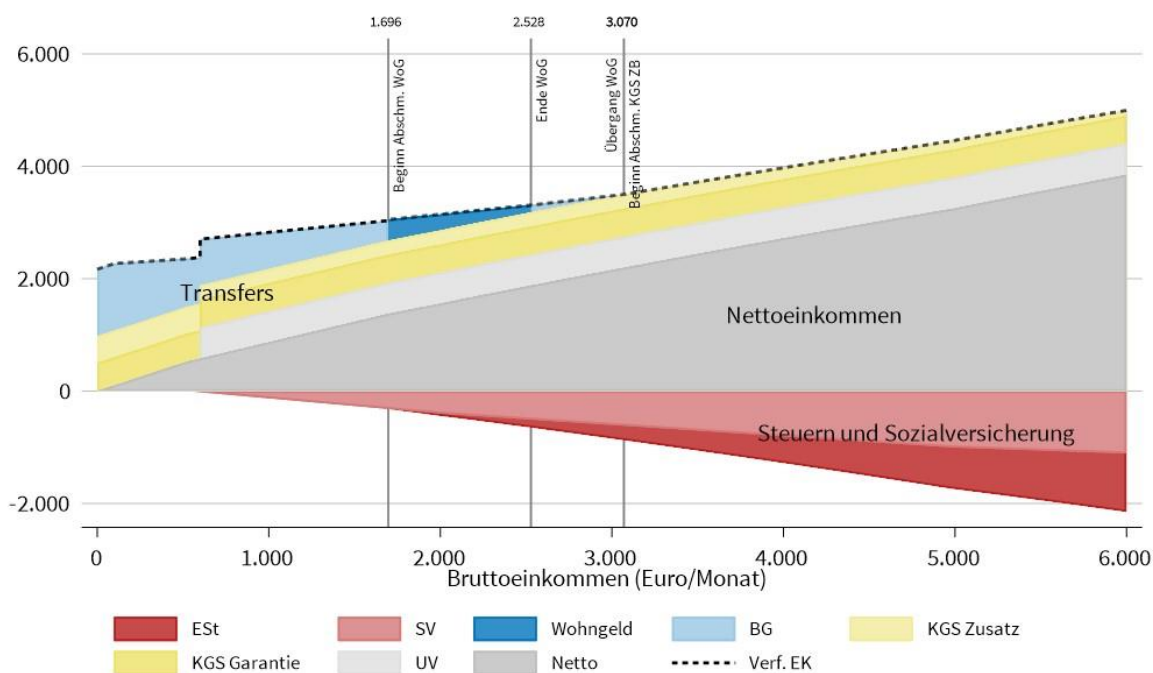
Tabelle 43 EK-Komponenten – Ex5 p – Alleinerziehend, zwei Kinder

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	40	135	241	475	740	1.376
- SV (AN)	0	0	131	267	403	504	605	806	1.006	1.218
= Netto	0	520	869	1.233	1.557	1.861	2.155	2.719	3.254	4.406
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	253	253	253	253	253	163	80	0
+ Wohngeld	0	0	0	0	286	136	0	0	0	0
+ Unterhaltsvors.	0	0	550	550	550	550	550	550	550	550
+ BG inkl. KdU	1.193	857	651	438	0	0	16	0	0	0
= verf. EK	2.169	2.353	2.823	2.973	3.145	3.300	3.473	3.932	4.384	5.456

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Alleinerziehend, zwei Kinder. *Quelle:* ifo-MSM.

8.3.2.3.3 Präferierter Reformansatz: Alternative Variante

Abbildung 42 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Unterhaltsvorschuss (UV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. Quelle: ifo-MSM.

Tabelle 44 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Alleinerziehend, zwei Kinder

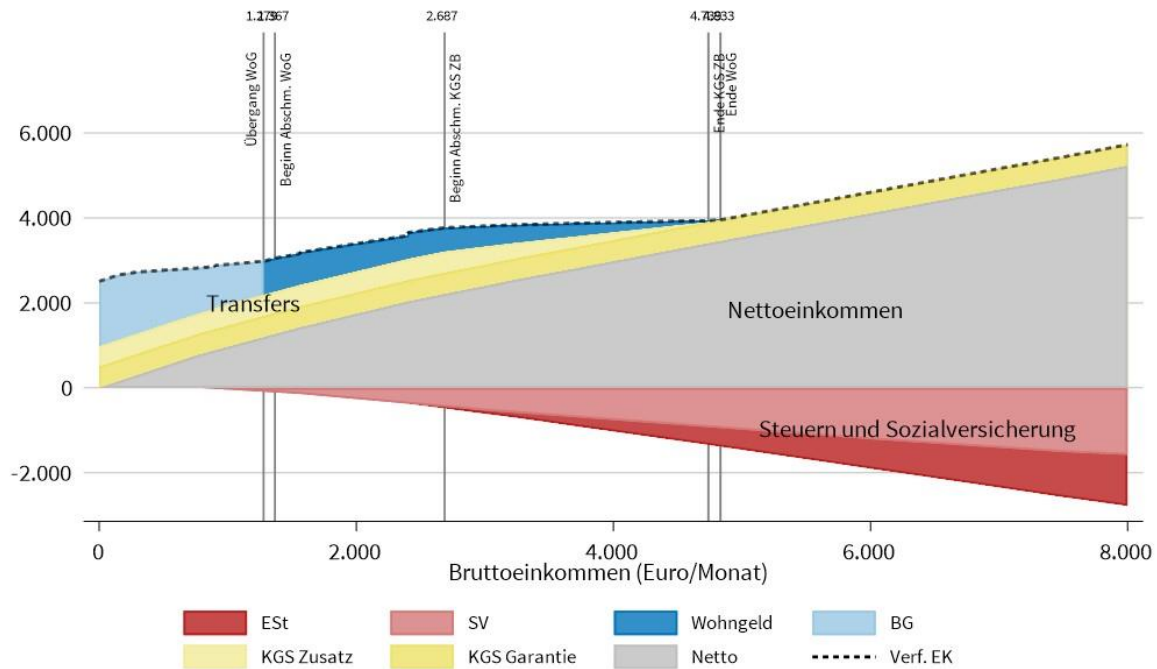
Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	40	135	241	475	740	1.376
- SV (AN)	0	0	131	267	403	504	605	806	1.006	1.218
= Netto	0	520	869	1.233	1.557	1.861	2.155	2.719	3.254	4.406
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	253	253	253	253	253	203	157	44
+ Wohngeld	0	0	0	0	286	136	0	0	0	0
+ Unterhaltsvors.	0	0	550	550	550	550	550	550	550	550
+ BG inkl. KdU	1.193	857	651	438	0	0	16	0	0	0
= verf. EK	2.169	2.353	2.823	2.973	3.145	3.300	3.473	3.972	4.461	5.500

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex6 8 p. p. pp K25 dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Alleinerziehend, zwei Kinder. Quelle: ifo-MSM.

8.3.2.4 Ehepaar, zwei Kinder

8.3.2.4.1 Status quo

Abbildung 43 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM

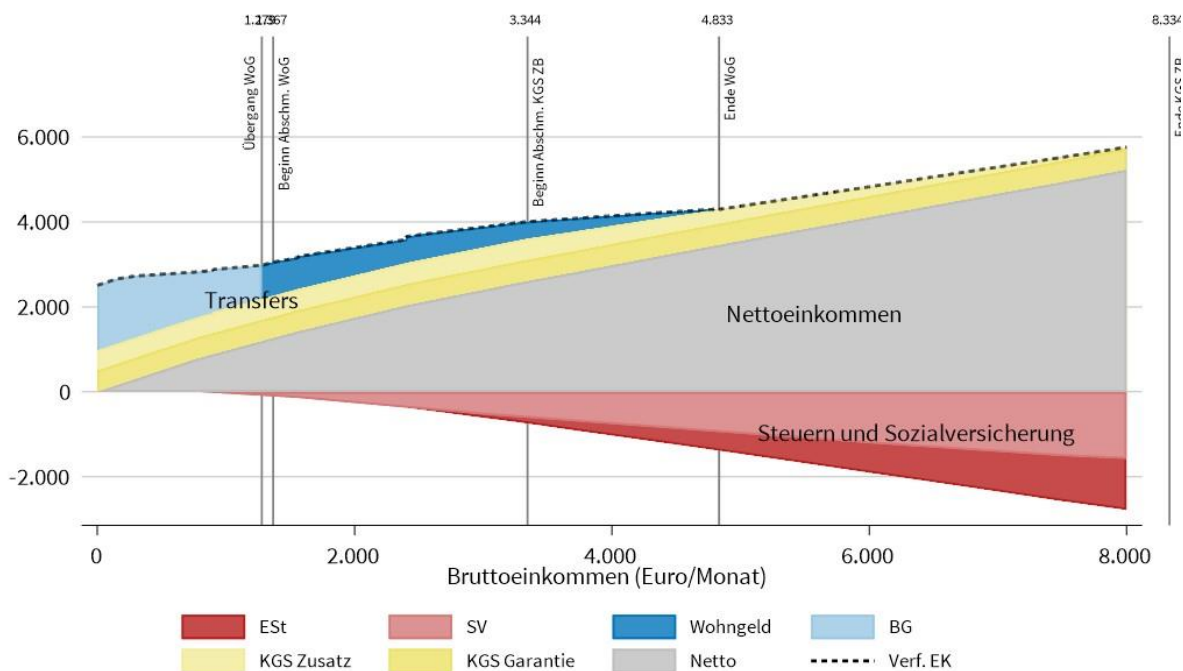
Tabelle 45 EK-Komponenten – Status quo (2023-7 + KGS) – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	0	11	72	265	470	931
- SV (AN)	0	0	40	131	261	398	534	759	984	1.411
= Netto	0	520	960	1.369	1.739	2.092	2.394	2.976	3.546	4.659
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	500	500	500	500	430	183	0	0
+ Wohngeld	0	0	0	758	658	603	487	236	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	947	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.508	2.772	2.907	3.127	3.397	3.695	3.810	3.895	4.046	5.159

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Status quo (2023-7 + KGS) dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM.

8.3.2.4.2 Präferierter Reformansatz: Grundvariante

Abbildung 44 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. Quelle: ifo-MSM.

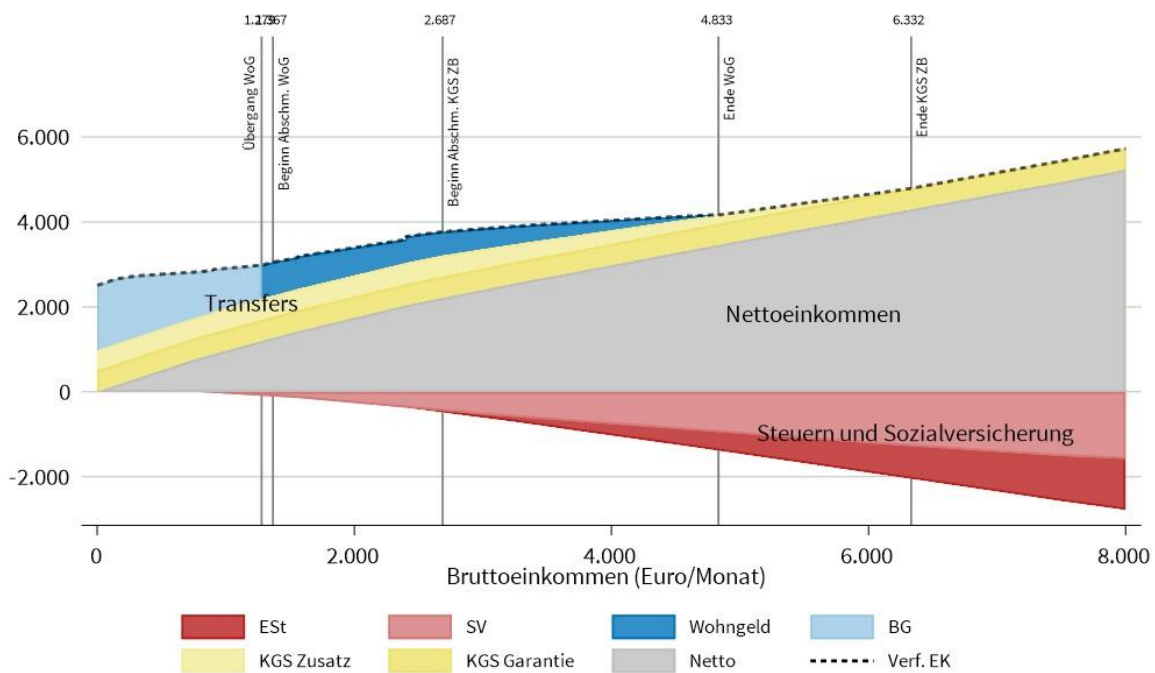
Tabelle 46 EK-Komponenten – Ex5 p – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- ESt	0	0	0	0	0	11	72	265	470	931
- SV (AN)	0	0	40	131	261	398	534	759	984	1.411
= Netto	0	520	960	1.369	1.739	2.092	2.394	2.976	3.546	4.659
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	500	500	500	500	500	430	324	131
+ Wohngeld	0	0	0	758	658	603	487	236	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	947	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.508	2.772	2.907	3.127	3.397	3.695	3.880	4.143	4.370	5.289

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex5 p dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33. Quelle: ifo-MSM.

8.3.2.4.3 Präferierter Reformansatz: Alternative Variante

Abbildung 45 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat. *Quelle:* ifo-MSM.

Tabelle 47 EK-Komponenten – Ex6 8 p. p. pp K25 – Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33

Brutto	0	520	1.000	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000	5.000	7.000
- Est	0	0	0	0	0	11	72	265	470	931
- SV (AN)	0	0	40	131	261	398	534	759	984	1.411
= Netto	0	520	960	1.369	1.739	2.092	2.394	2.976	3.546	4.659
+ KGS Garantie	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
+ KGS Zusatz	476	476	500	500	500	500	461	324	186	0
+ Wohngeld	0	0	0	758	658	603	487	236	0	0
+ BG inkl. KdU	1.532	1.276	947	0	0	0	0	0	0	0
= verf. EK	2.508	2.772	2.907	3.127	3.397	3.695	3.841	4.036	4.231	5.159

Hinweise Tabellarisch wird eine Zerlegung des Haushaltseinkommens in einzelne Komponenten im Reformszenario Ex6 8 p. p. pp K25 dargestellt. Alle Werte in Euro/Monat. Der zugrundeliegende Musterhaushalt ist ein Ehepaar, zwei Kinder, EK 67/33. *Quelle:* ifo-MSM.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.